

# Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2024

Een 'special' over kunststofafval en klimaatmaatregelen

OPENBAAR MINISTERIE

 Omgevingsdienst NL

 Inspectie Leefomgeving en Transport  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

 Nederlandse Voedsel- en  
Warenautoriteit  
Ministerie van Landbouw, Visserij,  
Voedselzekerheid en Natuur

 POLITIE



# Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2024

Een 'special' over kunststofafval en klimaatmaatregelen

Rudie Neve, Monique Hamerslag, Willemijn Holthuis (ILT-IOD), Elise Schutte,  
Vanessa Schwegler, Margo Verbaarschot, Viktor Wildeboer (ILT-IOD)

In opdracht van de Nationaal Intelligencecoördinator van de politie en de Politiechef van de Eenheid Landelijke Expertise en Operaties zijn in 2024 strategische fenomeenbeelden opgesteld. Deze hebben betrekking op de geprioriteerde veiligheidsthema's van de politie zoals opgenomen in de Nationale Intelligence Agenda (NIA). Het rapport Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2024 is onderdeel van deze reeks. Opdrachtgever is in dit geval de Strategische Milieukamer.

## Voorwoord

Dit voor u liggende, door de Strategische Milieukamer<sup>1</sup> vastgestelde Dreigingsbeeld Milieu 2024 is in twee opzichten anders van opzet dan de eerdere dreigingsbeelden milieu. In de eerste plaats verschijnt dit dreigingsbeeld eerder dan in de reguliere frequentie van eenmaal in de vier jaar. In de tweede plaats is ook de inhoudelijke opzet een andere. Het vorige dreigingsbeeld bevatte een algemene inventarisatie van gebieden waarop en vormen waarin milieucriminaliteit zich voordoet. Het eerste deel van dit nieuwe beeld, het hoofdstuk over de keten van kunststofafval, kan worden beschouwd als een belangrijke toevoeging op die algemene inventarisatie. De schrijvers gaan, zich vooral baserende op heimelijk vergaarde informatie, diepgaand op het onderwerp in. Het tweede deel neemt het klimaatvraagstuk als uitgangspunt en beziet wet- en regelgeving en mogelijke criminaliteitsvormen op dit gebied. Deels gaat het daarbij om onontgonnen terrein. Een hoofdstuk over waterkwaliteit is overigens als separate publicatie voorzien voor 2025.

Waarin de eerdere dreigingsbeelden en het voorliggende niet verschillen, is de urgentie die zij tonen. Wat in het voorwoord van het dreigingsbeeld van 2021 werd gezegd, moet helaas worden herhaald: 'Wereldwijd wordt steeds meer bekend over de ernstige gevolgen van milieuschade voor de leefomgeving en de gezondheid van de mens.' Het totaal aan opgaven op het gebied van milieu en klimaat waarvoor de wereld zich ziet gesteld, is onverminderd overweldigend. De aanpak van milieucriminaliteit is onderdeel van die opgaven en in de bestrijding van daarvan dient zeker ook het strafrecht zijn verantwoordelijkheid te nemen.

De vraag is dan natuurlijk of de met de uitvoering van het strafrecht belaste organisaties hier al voldoende presteren. In het voorwoord bij het SMK-dreigingsbeeld van 2021 schreef mijn ambtsvoorganger dat de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit te wensen over liet: 'Opsporing en vervolging zijn te weinig slagvaardig, de opsporing is gefragmenteerd, vervolging en berechting duren te lang en de uiteindelijke sancties zijn vaker niet dan wel afschrikwekkend.'

In 2024 is de vraag aan het strafrecht niet minder klemmend. Integendeel. Drie jaar na 'Om de Leefomgeving', het kritische rapport van de commissie Van Aartsen over de milieuhandhaving, oordelen haar leden Van Aartsen en Sorgdrager in hun review op het na dat rapport ingezette verbeterprogramma ook over het strafrecht nog steeds streng. Enkele recente aangiften roepen daarnaast in het bijzonder het Functioneel Parket op om een scherpere koers te varen. De herziene EU-Richtlijn Milieustrafrecht van 2024 lijkt een dwingender impuls aan de strafrechtelijke milieuhandhaving te geven dan haar voorganger van 2008 deed.

Van 2021 tot 2024 is een te korte periode om te kunnen zeggen dat de milieuhandhaving zichtbaar beter gaat. Het vergt nu eenmaal veel tijd en blijvende energie om langjarige trends een andere richting te geven. Maar een aantal ontwikkelingen is hoopgevend. Met de afronding in september 2024 van het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel kan worden gezegd dat de blauwdruk voor de handhaving nu een stevigere basis vormt. Zo is,

omdat strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving hand in hand moeten gaan, de beoogde versterking van de robuustheid van de omgevingsdiensten ook voor het strafrechtelijk systeem waardevol. Een voor de Strategische Milieukamer zeer belangrijk resultaat van het programma is dat haar met een ministerieel besluit een formele en dus sterkere grondslag zal worden gegeven. De uitspraken van de rechtbank Den Bosch van januari van dit jaar in de Chemelot-zaken moeten hier zeker ook worden vermeld. Deze droegen belangrijk bij aan het denken over het sanctierecht in milieustrafzaken. Omdat hoger beroep is ingesteld, is het nu aan het gerechtshof om zich hierover een oordeel te vormen.

Hoe dan ook echter moet worden erkend dat de strafrechtelijke handhaving nog niet op het peil is waarop zij zou moeten zijn. Zo kan het totale opsporingspotentieel van politie, bijzondere opsporingsdiensten en de buitengewone opsporingsambtenaren van Domein II veel beter worden benut. De doorlooptijden moeten omlaag. In de vervolging moeten de eerste en de tweede lijn veel beter op elkaar aansluiten. Het straftoemeteringsrecht staat nog in de kinderschoenen. De opdracht aan het strafrecht is onverminderd groot, maar de bereidheid en motivatie van alle betrokken partijen om hier aan te blijven werken is dat eveneens.

Michiel Zwinkels  
Hoofdofficier Functioneel Parket, Openbaar Ministerie  
Voorzitter van de Strategische Milieukamer

<sup>1</sup> De Strategische Milieukamer bestaat uit de inspecteurs generaal van de Inspectie Leefomgeving & Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Nederlandse Arbeidsinspectie, de portefeuillehouder Milieucriminaliteit van de politie, de directeur van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid voor de omgevingsdiensten en de hoofdofficier van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie als voorzitter. De SMK stuurt op hoofdlijnen de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit.

## Dankwoord

Dit Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit is in opdracht van de Strategische Milieukamer gemaakt. Het vormt tevens een deel in de reeks fenomeenbeelden die de politie maakt over thema's op de Nationale Intelligence agenda.

Twee medewerkers van de ILT-IOD, Willemijn Holthuis en Viktor Wildeboer, schreven het hoofdstuk over criminaliteit met kunststofafval. Zij danken diverse collega's voor hun bijdrage.

De inleiding en hoofdstuk 3 over klimaatmaatregelen zijn geschreven door medewerkers van de politie. Margo Verbaarschot schreef de paragraaf over uitstoot in de inleiding van Hoofdstuk 3, Vanessa Schwegler schreef de paragraaf over de ontbossingsverordening, Monique Hamerslag over de waterstofeconomie en Elise Schutte leverde de bijdrage over de handel in emissierechten. Rudie Neve, onderzoeker van de politie, schreef de overige paragrafen en verzorgde de eindredactie.

Een belangrijke rol bij het nader uitwerken van de bevindingen speelde de expertmeeting gehouden op 10 juni 2024. Deze werd georganiseerd door Jip Colenbrander en Margo Verbaarschot. Er waren deelsessies over de onderwerpen van hoofdstuk 2 en 3 en over het thema waterkwaliteit, dat later nog nader uitgewerkt wordt. Behalve de auteurs speelden Ingelou Sybrandij en Emile Lindemulder een rol bij het modereren van de deelsessies en de verslaglegging.

De begeleidingscommissie die namens de opdrachtgevers is gevormd kwam bijeen op drie momenten: voor aanvang, ter bespreking van het eerste concept en om de eindversie te bespreken.

### De begeleidingscommissie bestond uit:

Floor van den Bogart	mede namens Martine Hollander, Functioneel Parket
Emiel Vos	DCMR
Leontine Sitee	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Marloes Hoenderdos – van Lin	NVWA-IOD
Jenny van Houten – Peschier	ILT-IOD
Emile Lindemulder	Politie (Portefeuille milieucriminaliteit)
Alexandra van den Heerik	Politie, A&O
Joost Seuntiëns	Politie, coördinator intelligence milieucriminaliteit
Erik Kooijker	Politie, NXT

Tot slot danken we Anton Weenink, onderzoeker bij de politie, voor zijn redactiewerk, waardoor de leesbaarheid sterk verbeterd is.

De auteurs

## Managementsamenvatting

Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2024 is een speciale editie, die afwijkt van de ruime keuze uit milieuthema's die in de vorige dreigingsbeelden zijn behandeld. Na een kort algemeen gedeelte volgen nog twee hoofdstukken. In hoofdstuk 2 behandelen medewerkers van de ILT-IOD de criminaliteit met plastic afval. Bijzonder is dat het hoofdstuk vooral gebaseerd is op informatie uit heimelijke bronnen. In hoofdstuk 3 volgt een reflectie over de gevolgen van klimaatverandering voor de (strafrechtelijke) aanpak van milieucriminaliteit. Dit heeft geleid tot een overzicht van recente en nieuwe wet- en regelgeving, die beoogt om de opwarming van de aarde tegen te gaan. Behalve een beschrijving van deze wetten en richtlijnen komen vragen aan de orde als: hoe komt toezicht en handhaving er uit te zien? Kunnen we al iets zeggen over de gelegenheden die ontstaan om met de nieuwe regelgeving de hand te lichten, deze te omzeilen of er juist onterecht van te profiteren? Beide hoofdstukken hebben ook een iets uitgebreidere samenvatting dan hier weergegeven.

### Criminaliteit in de hele verwerkingsketen van kunststofafval

Het hoofdstuk over criminaliteit bij de verwerking van kunststof bouwt voort op eerdere rapportages op dit terrein en actualiseert deze. Bij elke stap in de keten wordt de hand gelicht met de regels die erop gericht zijn om afgedankte kunststof bij voorkeur te recyclen of op een verantwoorde wijze af te voeren. In het binnenland zorgt crimineel handelen vooral voor ondermijning van een gelijk speelveld, ten koste van afvalverwerkers die wel volgens de regels werken. In het buitenland heeft illegale export van kunststofafval vooral milieuvervuiling en gezondheidsschade tot gevolg.

Speciale aandacht gaat uit naar de rol die handelaren en tussenpersonen in deze branche spelen. Een deel daarvan heeft geen eigen opslagcapaciteit, maar handelt wel in afval, soms met partners in andere delen van de wereld, zonder ooit fysiek over het materiaal te beschikken. Dit belemmert het toezicht in hoge mate. Bovendien is het heel gemakkelijk om tot deze markt toe te treden, daar er heel weinig eisen aan nieuwe deelnemers worden gesteld. Voor grotere bedrijven kan het verleidelijk zijn om van dergelijke kleine handelaren gebruik te maken om op een goedkope manier van kunststofafval af te komen. Zij zijn dan zelf moeilijk verantwoordelijk te stellen voor wat er vervolgens met het materiaal gebeurt. Complexe relaties in steeds grotere concerns dragen bij aan de ondoorzichtigheid van de sector. Het hoofdstuk mondt uit in een aantal concrete aanbevelingen aan politiek en beleidsmakers, waarbij ook wordt aangegeven hoe deze in praktijk kunnen worden gebracht.

### Klimaat: oude bekenden en geheel nieuwe wet- en regelgeving

Als bestaande praktijken buiten de wet worden gesteld, of als er juist nieuwe verplichtingen worden ingesteld, dan bestaat het risico dat een deel van de bedrijven en individuen die door deze wetgeving worden geraakt, zal proberen om die te omzeilen en zo een concurrentievoordeel te behalen.

De ontbossingsverordening legt de import van onder meer hout, chocola en koffie aan banden, producten die immers ontbossing kunnen veroorzaken. De verordening over F-gassen legt quota op aan de import van deze zware broeikasgassen die voor koeling worden gebruikt. Toezicht en handhaving behelzen dus vooral het voorkomen van illegale import van bepaalde goederen waar wel vraag naar is. Bij andere klimaatmaatregelen gaat het om het reguleren van de handel in emissierechten, het bevorderen van de productie van duurzame brandstoffen (waaronder waterstof) en de invoering van rapportageverplichtingen (CSRD en CSDDD), waarmee bedrijven moeten laten zien wat ze gedaan hebben om bij te dragen aan het tegen-

gaan van klimaatverandering. Hierbij gaat het om vrij ingewikkelde regelgeving die nog niet helemaal uitgekristalliseerd is. Het toezicht komt voor een groot deel te liggen bij private partijen zoals certificerende instellingen. Naar verwachting zal het bestuursrecht een belangrijke rol spelen bij de handhaving, maar daarnaast is er zeker een rol voor het strafrecht. De Wet op de economische delicten kan worden ingezet als bedrijven moedwillig en structureel hun verplichtingen niet nakomen.

Het klimaathoofdstuk bevat logischerwijs minder specifieke beleidsaanbevelingen: er is een poging ondernomen om de gelegenheden voor criminaliteit die door de nieuwe wet- en regelgeving zouden kunnen ontstaan te identificeren. Voor de komende jaren is het uiteraard zaak de ontwikkelingen nauwkeurig te monitoren en (preventieve) maatregelen te nemen als zich nieuwe illegale praktijken, of nieuwe versies van bekende vormen, zouden voordoen.

## Lijst van Afkortingen

### ACM

Autoriteit Consument en Markt

### AFM

Autoriteit Financiële Markten

### BOA

Bijzonder opsporingsambtenaar

### BOD

Bijzondere opsporingsdienst

### CBAM

Carbon Border Adjustment Mechanism, belasting op uitstoot veroorzaakt door van buiten de EU geïmporteerde producten

### CSRD

Corporate Sustainability Reporting Directive, richtlijn van de EU

### CSDDD

Corporate Sustainability Due Diligence Directive, richtlijn van de EU

### DEI+

Demonstratieregeling Klimaat en Energie-innovatie.

### EIA

Environmental Investigation Agency, Britse NGO.

### EMPACT

European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats

### ETS

Emission Trading System

### EU

Europese Unie

### EUDR

Regulation on Deforestation-free products, EU Ontbossingsverordening

### EUTR

European Union Timber Regulation, EU Houtverordening

### EVOA

Europese Verordening overbrenging afvalstoffen

### EVRM

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

### EHRM

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

### FIOD

Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

### FIU

Financial Intelligence Unit

### FP

Functioneel Parket (onderdeel OM)

### GWP

Global Warming Potential, van een stof uitgedrukt in verhouding tot 1 kg CO<sub>2</sub>

### HER

Hernieuwbare Energie Regeling. Subsidieregeling voor innovaties die besparingen opleveren die groter zijn dan de subsidie

### ILT

Inspectie Leefomgeving en Transport

### ILT-IOD

Inspectie Leefomgeving en Transport – Inlichtingen- en Opsporingsdienst

### IPCC

Intergovernmental Panel on Climate Change

### ISZW

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

### LHSO

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

### LVVN

Ministerie van Landbouw, Veeteelt, Voedselzekerheid en Natuur (voorheen LNV)

### NEa

Nederlandse Emissie autoriteit

### MvT

Memorie van Toelichting

### NLA

Nederlandse Arbeidsinspectie (voorheen ISZW)

### NVWA

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

### NVWA-IOD

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit- Inlichtingen- en Opsporingsdienst

### OESO

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Eng: OECD)

### OM

Openbaar Ministerie

### P(E)RN

Packaging (Export) Recovery Note

### PBL

Planbureau voor de Leefomgeving

### RIVM

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne

### SDE++

Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie. Voortzetting van MEP en SDE. Vergoeding onrendabele top.

### SMK

Strategische Milieukamer

### SOCTA

Serious Organised Crime Threat assessment, rapport van Europol

### UNODC

United Nations Office for Drugs and Crime

### UPV

Uitgebreide Product-verantwoordelijkheid

### VIHB

Lijst van Vervoerders, Inzamelaars, Handelaars en Bemiddelaars

### VTH

(stelsel van) Vergunningverlening, toezicht en handhaving

### WED

Wet op de economische delicten

### Wwft

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

# Inhoud

Voorwoord .....	5
Dankwoord.....	8
Managementsamenvatting.....	9
Lijst van afkortingen.....	11
Inhoudsopgave.....	13
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1 Milieu en milieucriminaliteit</b> .....	<b>21</b>
1.2 Milieucriminaliteit nader beschouwd .....	23
1.3 De aanpak van milieucriminaliteit .....	23
Het stelsel in het kort .....	24
De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) .....	24
De Strategische Milieukamer zet de lijnen uit .....	25
De Milieukamer weegt de zaken en verdeelt de beperkte capaciteit .....	25
1.4 Opzet en aanpak .....	25
1.5 Leeswijzer .....	26
Literatuur.....	27
<b>2 Criminaliteit met kunststofafval</b> .....	<b>29</b>
Samenvatting .....	33
2.1 Inleiding .....	35
Onderzoeksrichting en methode.....	36
Structuur/leeswijzer .....	36
2.2 Juridisch Kader.....	36
Internationale afvalwetgeving .....	36
Aanscherping Verdrag van Bazel en EVOA .....	37
Uitgangspunten EVOA .....	38
Herziene EVOA in 2024 .....	39
Producentenverantwoordelijkheid .....	39
2.3 Context .....	40
Kunststofafvalstromen nader bezien.....	40
Ontwikkelingen en risico's op de kunststofmarkt.....	42
Criminaliteit met kunststofafval: hoe vaak komt het voor? .....	43
2.4 Criminaliteit bij import en verwerken.....	46
2.4.1 Criminele handelingen .....	47
2.4.2 Gelegenheden.....	49
2.5 Criminaliteit in de export van kunststofafval.....	50
2.5.1 Criminele handelingen .....	51
2.5.2 Gelegenheden.....	54
2.6 Criminaliteit door handelaren en tussenpersonen.....	55
2.6.1 Rol van handelaren en tussenpersonen.....	55
2.6.2 Criminele handelingen .....	54
2.6.3 Gelegenheden.....	57
2.7 Conclusies en aanbevelingen .....	58
Literatuur.....	63
<b>3 Klimaatverandering en nieuwe vormen van milieucriminaliteit</b> .....	<b>67</b>
Samenvatting .....	71
3.1 Wat bedoelen we eigenlijk met klimaatverandering? .....	73
3.2 Afbakening: normoverschrijdend gedrag dat verband houdt met klimaatverandering .....	74
3.3 Onderzoeksopzet .....	75
3.4 Wat zeggen juristen? .....	76
3.5 Achtergrond: uitstoot van broeikasgassen in Nederland .....	79
3.6 Mogelijk strafrechtelijk relevante klimaatmaatregelen in Nederland .....	81
3.6.1 De EU Ontbossingsverordening.....	82
3.6.2 F-gassen: illegale handel floreert .....	87
3.6.3 Emissiehandel .....	93
3.6.4 Stimulering van duurzame brandstoffen.....	99
3.6.5 Tegengaan van greenwashing en rapportageverplichtingen inzet voor duurzaamheid .....	113
<b>Literatuur</b> .....	<b>123</b>
<b>Bijlage bij hoofdstuk 3: overzicht van betrokken experts</b> .....	<b>129</b>



# Inleiding









Deze speciale editie van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit volgt op het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021, dat geschreven werd op verzoek van de Strategische Milieukamer (SMK). Op initiatief van de landelijke eenheden van de politie<sup>2</sup> zijn in 2024 fenomeenbeelden gemaakt voor thema's van de landelijke Intelligence Agenda, waaronder milieucriminaliteit. Net als tot 2017 gebruikelijk was, sluit de periodiciteit aan bij de vierjarige cyclus die op Europees niveau wordt gehanteerd, zoals met het verschijnen van de Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) van Europol. De Strategische Milieukamer (SMK) heeft het initiatief om in dit kader een overzicht van milieucriminaliteit te maken omarmd. Doordat in het aangekondigde instellingsbesluit SMK sprake is van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit zal deze benaming worden aangehouden (Kamerstukken II, 2021-2022, 22343, nr. 337). De SMK gebruikt het dreigingsbeeld mede als basis voor het opstellen van de agenda voor de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit.

Met de dreigingsbeelden wordt milieucriminaliteit sinds 2012 in brede zin door de betrokken partijen onder de aandacht gebracht als een vorm van criminaliteit met ernstige gevolgen voor de leefomgeving, de volksgezondheid en de maatschappij. Hierbij zijn tot nu toe steeds geselecteerde vormen van milieucriminaliteit nader uitgediept in termen van gelegenheidsstructuren, modi operandi en aanknopingspunten voor preventie en aanpak. Het dreigingsbeeld kan daarmee een rol spelen bij het verder ontwikkelen van het beleid betreffende de aanpak van milieucriminaliteit door de SMK en de aangesloten partijen.<sup>3</sup>

Bij de voorbereidingen voor dit dreigingsbeeld in 2023 was het nog betrekkelijk kortgeleden dat het dreigingsbeeld 2021 was verschenen, wat reden was om te kiezen voor een wat andere aanpak in de vorm van een 'special'. In 2028 zal er weer een 'regulier' Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit verschijnen. In overleg met de betrokken partijen is ervoor gekozen om voor deze speciale editie voor een beperkt aantal onderwerpen de diepte in te gaan, te weten criminaliteit in de stroom plastic afval en de impact van wet- en regelgeving die beoogt klimaatverandering tegen te gaan. Deze onderwerpen komen aan bod in respectievelijk hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3.

Een oorspronkelijk gepland onderdeel over waterkwaliteit is om capaciteitsredenen naar 2025 verschoven.<sup>4</sup> Dit zal dus als een afzonderlijk rapport verschijnen. Bij het hoofdstuk over klimaat en bij het nog te verschijnen rapport over waterkwaliteit is een wat andere benadering gekozen dan gangbaar in de eerdere dreigingsbeelden. Vanuit een terrein waar economische activiteiten nadelige invloed hebben op het milieu, wordt als het ware terug geredeneerd naar de illegale activiteiten die daar mogelijk op van invloed zijn. In concreto betekent dit onder andere dat gepoogd wordt een beeld te geven van mogelijke nieuwe vormen van regelovertreding of criminaliteit die nieuwe wet- en regelgeving zou kunnen worden gegenereerd.

Voordat de opzet van dit dreigingsbeeld wordt gepresenteerd in paragraaf 1.4, worden enkele algemene begrippen aan de orde gesteld (1.1) en wordt dieper ingegaan op het begrip milieucriminaliteit (1.2). In paragraaf 1.3 wordt in het kort het stelsel voor de aanpak van milieucriminaliteit beschreven.

<sup>2</sup> De splitsing van de Landelijke Eenheid in de Eenheid Landelijke Expertise en Operaties en de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies is in ontwikkeling.

<sup>3</sup> Behalve de in het projectteam betrokken partijen maakt ook de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid deel uit van de Strategische Milieukamer. De voorzitter van de SMK is de hoofdofficier van het Functioneel Parket.

<sup>4</sup> De actualiteit hiervan is onlangs gebleken uit het RIVM-rapport, waaruit blijkt dat drinkwaterbedrijven steeds meer moeite hebben om de resten van bestrijdingsmiddelen en meststoffen uit rivier- en oppervlaktewater te halen om drinkwater te bereiden (Van As, Van der Aa & Ambaum, 2024).

## 1.1 Milieu en milieucriminaliteit

*Look at mother nature on the run in the 1970's* (Neil Young, 1970)

Zorgen om het milieu zijn niet bepaald nieuw, zoals uit het zonet genoemde liedje blijkt. Al sinds de jaren zestig maken veel mensen zich zorgen over het milieu en in die tijd zijn ook de eerste milieuactiegroepen opgericht. In 1968 werd de Club van Rome opgericht en het door deze groep wetenschappers gemaakte rapport *Grenzen aan de groei* (Meadows, 1972) zorgde er mede voor dat het onderwerp sindsdien de aandacht heeft gehouden in de publieke opinie. Sindsdien zijn er vele rapporten verschenen, wat niet heeft kunnen voorkomen dat we ons momenteel in een 'klimaatcrisis' bevinden.<sup>5</sup> Terwijl ten tijde van de Club van Rome vooral alarm werd geslagen, wordt er nu sterk gekeken naar het beleid van overheden, dat volgens bijvoorbeeld het International Panel on Climate Change (IPCC) ernstig tekortschiet, vooral wat betreft de implementatie. Het laatste rapport van de internationale werkgroep over klimaatverandering, dat nog aan de orde komt in hoofdstuk 3, is hiervan een duidelijk voorbeeld (IPCC, 2023). Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er niets gebeurd is: met wet- en regelgeving probeert de overheid de schade aan het milieu, en meer recentelijk het klimaat, te voorkomen en beperken.

### Milieuwetgeving en milieucriminaliteit

Klimaatverandering en de slechte staat van het milieu worden niet alleen veroorzaakt door milieucriminaliteit, maar voor een belangrijk deel ook door legale economische activiteiten waarvoor veelal een vergunning is verstrekt. Milieuwetgeving is erop gericht om deze activiteiten zodanig aan banden te leggen, dat de belasting van de omgeving binnen door de overheid bepaalde grenzen blijft. De milieuwetgeving in Nederland kwam tot ontwikkeling in de jaren 60. Eerder waren er al de Natuurschoonwet (1928) en de Vogelwet (1936). In 1962 trad een wet in werking over Bestrijdingsmiddelen en in 1967 de Natuurbeschermingswet. De regelgeving op het gebied van milieu is sterk gegroeid, mede naar aanleiding van een aantal grote 'milieuschandalen' die in de jaren tachtig en negentig aan het licht kwamen, zoals Lekkerkerk, Uniser en de TCR-zaak, die alle te maken hadden met het dumpen of lozen van chemisch- of olieafval (Van den Anker, 1997; Spapens, 2012). Vervolgens is een ingewikkeld geheel van milieuwetgeving ontstaan dat op 1 januari 2024 grotendeels is geherstructureerd in de nieuwe Omgevingswet. Deze wet biedt in vier Algemene Maatregelen van Bestuur en één ministeriële regeling de wettelijke kaders voor verrichte of voorgenomen activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Een eerdere vereenvoudiging van de uitwaaiende wetgeving was de invoering van de Wet Milieubeheer in 1993. Waar het begrip 'inrichting' de toepassing van de Wet Milieubeheer domineerde, is dit begrip in de Omgevingswet verdwenen. Men spreekt uitsluitend nog van activiteiten, die van invloed zijn op de leefomgeving.<sup>6</sup>

Eén van de beginselen die neergelegd zijn in de Omgevingswet is het *voorzorgsprincipe*. Dit houdt in dat bedrijven en overheden maatregelen moeten nemen als aannemelijk is dat activiteiten negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor het milieu of de gezondheid. Dit kan het geval zijn als er indicaties zijn dat er een risico is op milieuschade, maar (nog) onvoldoende wetenschappelijk bewijs dat die schade zich ook zal voordoen. In dat geval moeten er dus 'uit voorzorg' maatregelen genomen worden.<sup>7</sup> De Onderzoeksraad voor Veiligheid publiceerde een rapport waarin aanbevelingen worden gedaan voor het verankeren van het voorzorgsprincipe, naar aanleiding van incidenten bij Tata Steel (IJmuiden), Chemours (Dordrecht) en APN (Nijmegen). Welzijn en gezondheid van omwonenden zouden meer voorop moeten staan in het beleid en het toezicht, aldus de raad (OvV, 2023).

Het ontstaan van milieuwetgeving heeft ook geleid tot een nieuwe vorm van criminaliteit: als mensen zich bij economische activiteiten aan de wet- en regelgeving houden dan brengt dat vaak aanzienlijke kosten met zich mee. Omgekeerd kan er dus veel geld worden bespaard door dit achterwege te laten, waarmee de bulk van de milieucriminaliteit geïd is.

Milieucriminaliteit is in Nederland al sinds tientallen jaren als een serieus maatschappelijk probleem erkend (Van den Berg, 1995a, 1995b; Bruinsma & Bovenkerk, 1996; Spapens, 2012, 2016) en krijgt iets meer recentelijk ook internationaal aanzienlijke aandacht. Daarbij gaat het in de internationale arena vaak om *wildlife crime*, zoals de illegale handel in ivoor en hout van beschermde boomsoorten (UNODC, 2024), maar daarnaast zijn diverse andere vormen van belang, zoals afvalcriminaliteit (Nellemann et al., 2016). In de meest recente *Serious Organised Crime Threat Assessment* (SOCTA) worden *wildlife crime* en *waste and pollution crime* kort besproken (Europol, 2021, p. 54); en er is een speciaal rapport verschenen waarin Europol deze onderwerpen actualiseert en uitdiept (Europol, 2022). Het Europese agentschap voor samenwerking in strafzaken Eurojust publiceerde een rapport waarin de belangrijkste conclusie luidt dat milieucriminaliteit zich snel uitbreidt en hele ecosystemen bedreigt. Met sommige vormen van milieucriminaliteit kunnen enorme bedragen worden verdiend en de kans om met justitie in aanraking te komen wordt als zeer laag ingeschat. Als het toch gebeurt vallen de straffen veelal laag uit.<sup>8</sup> Op wereldschaal gaan er vele miljarden om in de verschillende vormen van milieucriminaliteit en algemeen wordt aangenomen dat de omvang blijft groeien.<sup>9</sup> Een overzicht van zaken die aan Eurojust werden gemeld laat zien dat het vooral gaat om afvalcriminaliteit, illegale handel in bedreigde soorten, vervuiling en illegale handel in gevaarlijke stoffen (Eurojust, 2021). In Nederland worden deze vormen van milieucriminaliteit, maar ook vele andere aangetroffen.<sup>10</sup>

5 In het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 (Neve, 2021) zijn van de belangrijkste rapporten die kort tevoren waren verschenen de bevindingen kort samengevat.

6 Veel informatie over de Omgevingswet is te vinden op de website Informatiepunt Leefomgeving: [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl). Zie ook hoofdstuk 2 van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 (Neve, Red., 2021).

7 <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/voorzorg/>.

8 Zie ook het interview dat coördinerend milieuofficier Rob de Rijck had met het Algemeen Dagblad in juli 2020. <https://www.ad.nl/binnenland/milieucriminelen-komen-te-makkelijk-weg-zegt-om-duizenden-euro-s-boete-stelt-niks-voor~a567ceba/>

9 Hierbij wordt verwezen naar Interpol-UNEP (2016). De daar genoemde omzet van 91 à 259 miljard dollar en groei van 5 à 7 procent is ontleend aan Nellemann, 2014.

10 Voor uitvoerige overzichten zie Neve, Liezen, Nieuwdorp, Redder & Van der Zon (2012) en Spapens (2016).

## 1.2 Milieucriminaliteit nader beschouwd

Milieucriminaliteit betreft een breed scala aan sterk van elkaar verschillende fenomenen, variërend van afvaldumping (al dan niet in ontwikkelingslanden) tot illegale import van gewasbeschermingsmiddelen en het niet naleven van veiligheidsvoorschriften in risicobedrijven.

In veel rapporten over milieucriminaliteit wordt geen definitie gegeven, maar verwezen naar de praktijken die door milieuwetgeving strafbaar zijn gesteld. Zo wordt op de website van Europol een aantal soorten milieucriminaliteit genoemd, waarbij de nadruk ligt op criminaliteit gepleegd door *'organised crime groups'*, die daarmee bedragen binnenhalen die vergelijkbaar zijn met die voor drugshandel, terwijl de pakkans en straffen aanmerkelijk lager zijn. Vanuit de *green criminology* wordt minder gekeken naar wat strafrechtelijk als criminaliteit wordt aangemerkt, maar staat vooral de schade aan de leefomgeving centraal. Zo wordt de enorme schade aan de biodiversiteit door het leegvissen van de oceanen tot milieucriminaliteit bestempeld, hoewel dit niet strafbaar is gesteld (White, 2011).

Strafbaarstelling van milieudelicten is veelal geregeld via de Wet op de economische delicten (WED), maar ook het Wetboek van Strafrecht is vaak van belang, bijvoorbeeld als er sprake is van valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr) dat vaak een rol speelt bij allerlei vormen van milieucriminaliteit.

In 2024 is de nieuwe EU-richtlijn Milieucriminaliteit van kracht geworden, waardoor er naar verwachting eerder naar het strafrecht zal worden gegrepen als milieudelicten worden geconstateerd. Er is een nieuwe lijst met milieudelicten gemaakt, waaronder illegale houthandel en uitputting van watervoorraden. Individuen en leidinggevendenden van bedrijven kunnen veroordeeld worden tot geldboetes en gevangenisstraf. In het voorstel wordt ook gepleit voor een heldere en gemeenschappelijke definitie van milieucriminaliteit, die tot nu toe in Europa ontbreekt.<sup>11</sup> Afspraken wat betreft de aanpak van milieucriminaliteit worden geharmoniseerd, zodat ook grensoverschrijdende milieudelicten beter kunnen worden aangepakt, wat tot voor kort problematisch was. De lidstaten hebben twee jaar de tijd om de richtlijn door te voeren in de nationale wet- en regelgeving.<sup>12</sup>

## 1.3 De aanpak van milieucriminaliteit

Het is niet mogelijk om milieucriminaliteit helemaal uit te bannen, maar alle betrokken partijen streven ernaar om er door toezicht en handhaving, en zo nodig door opsporingsonderzoek, paal en perk aan te stellen. Strafrechtelijk onderzoek is er op de eerste plaats op gericht om de daders te straffen, maar het heeft ook een signaalfunctie en levert informatie op over de gelegenheidsstructuren voor milieucriminaliteit in de verschillende branches. Dergelijke inzichten kunnen weer ingezet worden bij de preventie, ofwel het voorkómen van milieucriminaliteit. Het streven is om de capaciteit te richten op milieucriminaliteit die de meeste schade aan het milieu of het klimaat oplevert. In het geval deze schade niet aan een bepaalde plaats gebonden is (zoals opwarming van de aarde) of in verre buitenland wordt aangericht (zoals bij illegale export van plastic afval) is het minder eenvoudig om een bepaald gewicht aan een zaak te hangen.

<sup>11</sup> Zie: <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20240223IPR18075/milieucriminaliteit-ep-keurt-nieuwe-lijst-van-strafbare-feiten-en-sancties-goed>

<sup>12</sup> <https://magazines.rijksoverheid.nl/jenv/jenvmagazine/2024/24/milieucriminaliteit#:~:text=Europa%3A%20richtlijn%20aangescherpt&text=In%20een%20aangescherpte%20conceptrichtlijn%20verbiedt,de%20regels%20rond%20chemische%20stoffen>

Enkele kritische rapporten over het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn in hoofdstuk 2 van het Dreigingsbeeld 2021 besproken. Medio 2024 doet de Universiteit Leiden in opdracht van het WODC onderzoek naar de effectiviteit van straffen in het milieudomein.<sup>13</sup> Hier beperken we ons tot een beknopte beschrijving van de strafrechtelijke kant.

### Het stelsel in het kort

Het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving is voor een belangrijk deel neergelegd bij de vergunningverlenende instanties. Dit zijn veelal lokale en regionale overheden (gemeenten en provincies) die deze taak vaak gemeenschappelijk hebben uitbesteed aan de omgevingsdiensten. Deze beschikken ook over buitengewoon Opsporingsambtenaren (boa's), die proces-verbaal kunnen opmaken in geval van overtreding van de regels. De belangrijkste landelijke toezichthouders op de naleving van de milieuwetgeving zijn de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Daarnaast is de Nederlands Arbeidsinspectie (NLA) soms van belang, waar naleving van milieuregels raakt aan de arbeidsomstandigheden op bedrijven. Waar er overlap ontstaat tussen naleving van milieuregels en belastingen kan ook de Belastingdienst van belang zijn als toezichthoudende instantie. De Douane als onderdeel van de Belastingdienst houdt toezicht op het goederenverkeer aan de grenzen. Alle toezichthouders beschikken over een eigen opsporingsdienst. Bij de ILT, de NVWA en de Belastingdienst wordt deze aangeduid als de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD), vandaar ILT-IOD, NVWA-IOD en FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst). Samen met de Opsporingsdienst van de NLA vormen zij de bijzondere opsporingsdiensten (BOD's). In de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten is geregeld dat de BOD's ressorteren onder de betreffende vakministeries. De BOD-en hebben het primaat bij de aanpak van criminaliteit op hun werkterrein en de politie heeft een aanvullende rol. De milieuteams van de tien regionale eenheden en van de Landelijke Eenheid van de politie zijn daardoor betrokken bij de aanpak van milieucriminaliteit. Verder zijn binnen de basisteams van de politie bepaalde politiefunctionarissen belast met het thema milieu, de zogenoemde taakaccenthouders milieu. Alle strafrechtelijke onderzoeken worden uiteraard uitgevoerd onder leiding van het OM, in het geval van milieucriminaliteit door officieren van justitie van het Functioneel Parket.

### De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

De LHSO is sinds 2022 de opvolger van de Landelijke Handhavingsstrategie die voor het eerst in 2014 werd ingevoerd. Het doel van deze gezamenlijke strategie is om één lijn te trekken in de handhaving van milieuovertredingen en -delicten, waarmee een gelijk speelveld ontstaat en verschillen in aanpak tussen instanties zoals inspecties en omgevingsdiensten in verschillende regio's tot het verleden behoren. Ook worden sindsdien ervaringen uitgewisseld tussen de betrokken partijen. Een van de doelstellingen van het LHSO is ook om de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht beter te borgen. In de 'Interventiematrix' wordt voor overtredingen en delicten al naargelang de intentie van de dader, van onwetend tot notoir crimineel, en de ernst van de gevolgen, een interventie bepaald.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3454---straffen-in-het-milieudomein>

<sup>14</sup> De handhavingsstrategie is in pdf te vinden op de site van het Informatiepunt Leefomgeving: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht/>



De Commissie Van Aartsen stelde echter in 2021 vast dat nog niet alle omgevingsdiensten het (toen nog) LHS volgen (Adviescommissie VTH, 2021). In een recenter rapport bleek dat er in 2023 nog twee omgevingsdiensten niet met de LHSO werken (Blokland et al., 2023).

#### **De Strategische Milieukamer zet de lijnen uit**

De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit vindt plaats onder leiding van het Functioneel Parket, dat naast milieucriminaliteit ook de aanpak van complexe fraude en het afwikkelen van ontnemingszaken als taak heeft.<sup>15</sup> Vanwege de complexe institutionele context met betrokkenheid van diverse ministeries, inspectiediensten en opsporingsinstanties is een coördinerend orgaan in het leven geroepen, de Strategische Milieukamer, die wordt voorgezeten door de hoofdofficier van het Functioneel Parket. De SMK, die ongeveer drie keer per jaar bijeenkomt, heeft de regie over de grote lijn van de strafrechtelijke milieuhandhaving. De SMK bestaat behalve de hoofdofficier van het Functioneel Parket (voorzitter), uit een directeur van een omgevingsdienst namens de omgevingsdiensten, de Inspecteur-Generaal (IG) van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de IG van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de portefeuillehouder Milieucriminaliteit namens de korpsleiding van de politie. Alle instanties zijn dus op het hoogste niveau vertegenwoordigd. Het onderhavige dreigingsbeeld wordt in opdracht van de SMK gemaakt om een rol te vervullen bij het verder ontwikkelen van het beleid betreffende de aanpak van milieucriminaliteit door de aangesloten partijen.

In de beleidsreactie op het vorige dreigingsbeeld is aangekondigd dat er een instellingsbesluit genomen zal worden, waardoor de SMK een officiële status krijgt. Hierin wordt ook het opdrachtgeverschap voor het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit vastgelegd (Kamerstukken II, 2021-2022, 22343, nr. 337).

#### **De Milieukamer weegt de zaken en verdeelt de beperkte capaciteit**

De Milieukamer is de landelijke weeg- en stuurploeg voor de strafrechtelijke milieu-opsporingsonderzoeken onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie, Functioneel Parket. Deze wordt ook wel de Tactische Milieukamer genoemd en gaat over de toebedeling van schaarse rechercapaciteit aan strafrechtelijke milieuonderzoeken. Aan de Milieukamer nemen vertegenwoordigers van de bijzondere opsporingsdiensten zoals de NVWA-IOD, ILT-IOD deel. Tevens is er een vertegenwoordiger van de omgevingsdiensten, NLA en de milieurecherche van de politie.

Voorzitter van de Milieukamer is de rechercheofficier van justitie van het Functioneel Parket. Doel is om de opsporingscapaciteit van de opsporingsdiensten zo effectief mogelijk in te zetten, waarbij de integrale aanpak een grote rol speelt. Dit houdt in dat steeds wordt gekeken welke partij het beste een interventie kan doen om het meeste resultaat te bereiken.

### **1.4 Opzet en aanpak**

Zoals bij de eerdere dreigingsbeelden Milieucriminaliteit is er door de betrokken partijen in gezamenlijkheid besloten over de thema's die in het rapport aan de orde komen. Vervolgens zijn onderzoekers van de ILT-IOD aan de slag gegaan voor het onderdeel plastic afval en onderzoekers van de politie voor het onderdeel 'klimaat'. Doordat het om nogal uiteenlopende thema's

<sup>15</sup> <https://www.om.nl/organisatie/functioneel-parket>.

gaat is er geen sprake van een gemeenschappelijk vraagstelling en methodologie. Die zullen dan ook in de betreffende hoofdstukken worden uiteengezet.

### **1.5 Leeswijzer**

Kunststofafvalstromen komen aan bod in hoofdstuk 2, waarin na een algemene duiding achtereenvolgens het juridische kader en een beschrijving van de branche aan de orde komen. Vervolgens wordt in enkele paragrafen ingezoomd op de criminaliteit meer algemeen en specifiek bij import en verwerken en bij de export van kunststofafval. In hoofdstuk 3 komen de nieuwe vormen van criminaliteit die gerelateerd zijn aan maatregelen van overheden ter mitigatie van en adaptatie aan klimaatverandering. Hierin worden na een korte inleiding de volgende zaken besproken: de EU-ontbossingsverordening, de verordening over F-gassen (koudemiddel en zwaar broeikasgas), stimulering van duurzame brandstoffen, emissiehandel en het tegengaan van greenwashing en het invoeren van rapportageverplichtingen over duurzaamheid voor bedrijven door CSRD en CSDDD.

## Literatuur

Anker, M.J.J. van den (1999). *Wie betaalt, bepaalt. Over intermediare organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

As, K.S., N.G.F.M. van der Aa & M. Ambaum (2024). *Evaluatie maatregelen bescherming drinkwaterbronnen, Landelijke beeld van de uitvoeringsprogramma's bij gebiedsdossiers drinkwaterwinningen*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. <https://www.rivm.nl/publicaties/evaluatie-maatregelen-bescherming-drinkwaterbronnen-landelijke-beeld-van>

Berg, E.A.I.M. van den (Red.) (1995). *De markt van misdaad en milieu. Deel 1*. Den Haag: WODC.

Blokland, J et al. (2023). *Omgevingsdiensten in beeld 2023*. TwynstraGudde/SPPS. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/05/bijlage-2-rapport-tweejaarlijks-onderzoek-omgevingsdiensten-in-beeld-2023>

Bruinsma, G. & Bovenkerk, F. (1996). *Enquête opsporingsmethoden, bijlage IX*. Onderzoeksgroep Fijnaut deelonderzoek II: Branches.

Eurojust (2021). *Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime*. <https://www.eurojust.europa.eu/report-eurojusts-casework-environmental-crime>

Europol (2021). *European Union Serious and organised threat assessment 2021*. <https://www.europol.europa.eu/socta-report>

Europol (2022). *Environmental crime in times of climate change, Environmental Crime Threat Assessment*. <https://www.europol.europa.eu/crime-areas/environmental-crime>

IPCC (2023) Sections. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 35-115, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647

Kamerstukken II, 2021-2022, 22343, nr. 337. Beleidsreactie Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021.

Meadows, D. (1972). *Rapport van de club van Rome*. Aula pocket.

Nellemann, C., Henriksen, R., Raxter, P., Ash, N., Mrema, E. (Eds.) (2014). *The Environmental Crime Crisis – Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources. A Rapid Response Assessment*. Nairobi and Arendal: United Nations Environment Programme and GRID-Arendal.

Neve, R. (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland, een inventarisatie voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012*. Deel 1: eindrapport. Zoetermeer: KLPD, dienst IPOL.

Neve, R. (Red.)(2021). *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021. Strategische Milieukamer*.

Neve, R. (2023) Focus op milieumarkten: het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit. *Justitiële verkenningen*, jrg. 49, nr. 4, p. 28 – 41.

Neve, R, J.M. Liezen, A. Nieuwdorp, K. Redder & G. van der Zon (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland, een inventarisatie voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012*, Deel 2. Zoetermeer: KLPD-Dienst IPOL.

OvV (2023). *Industrie en omwonenden. Onderzoeksraad voor Veiligheid*. [https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/industrie\\_en\\_omwonenden-564630708.pdf](https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/industrie_en_omwonenden-564630708.pdf)

Spapens, A.C.M. (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit: De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Spapens, T. (Red.) en Lectoraat Milieucriminaliteit (2016). *Handboek milieucriminaliteit*. Amsterdam: Reed Business.

UNODC (2024). *World Wildlife Crime Report 2024, United Nations Office on Drugs and Crime*. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wildlife.html>

White, R. (2011). *Transnational environmental crime. Toward an eco-global criminology*. Abingdon (UK): Routledge.

# 2



## **Criminaliteit met kunststofafval**







## Samenvatting

Nederland speelt een grote rol in de mondiale handel in kunststofafval. Tijdens elke stap in de kunststofafvalketen, van ontdoening tot verwerking van het afval, zijn er partijen die crimineel handelen. In het binnenland zorgt crimineel handelen vooral voor ondermijning van een gelijk speelveld, ten koste van afvalverwerkers die wel volgens de regels werken. In het buitenland heeft illegale export van kunststofafval vooral milieuvervuiling en gezondheidsschade tot gevolg. In landen met een gebrek aan adequate verwerkingscapaciteit belandt afval namelijk vaak op vuilnishopen of in het oppervlaktewater, of wordt het op onjuiste wijze verbrand. Bij onjuiste verwerking kunnen zeer zorgwekkende stoffen vrijkomen. Dit zijn stoffen met grote gezondheidsrisico's, doordat ze bijvoorbeeld de voortplanting belemmeren of kankerverwekkend zijn.

Om de schadelijke gevolgen van export en de onjuiste verwerking van kunststofafval tegen te gaan intervenueert de overheid op verschillende manieren: met beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving in bestuurs-, civiel- of strafrecht. De Europese Verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA) en het Verdrag van Bazel, die het grensoverschrijdend transport van (kunststof)afval reguleren, zijn aangescherpt. Hiermee beoogt de overheid onder andere het dumpen van afval in landen zonder juiste verwerkingscapaciteit te voorkomen. Daarnaast is het stimuleren van recycling, zodat er minder nieuw kunststof geproduceerd wordt, een ander belangrijk doel van overheidsingrijpen. Denk hierbij aan regels voor producentenverantwoordelijkheid, waarbij producenten van kunststof betrokken worden bij het afvalbeheer van hun eigen producten en de recyclenormen voor kunststof verpakkingen.

Dit hoofdstuk in het dreigingsbeeld is geschreven door de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IOD). De ILT-IOD beschrijft hier de criminele handelwijzen in de kunststofafvalketen die door ons werden gesignaleerd in de afgelopen vijf jaar. Door het delen van haar kennis hoopt ILT-IOD de lezers inzicht te geven in hoe criminaliteit met kunststofafval eruit kan zien, en in de gelegenheden die deze criminaliteit mogelijk maken. Hiermee bieden wij handvatten om dit probleem gezamenlijk beter aan te pakken.

## Methode

Dit hoofdstuk is geschreven op basis van informatie vanuit de Nederlandse milieupsporing en het Nederlandse milieutoezicht. Veel informatie komt voort uit het werk van de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IOD).

ILT-IOD beschikt over informatie uit verschillende bronnen zoals meldingen die gedaan worden en opsporingsonderzoeken.

De basis voor dit hoofdstuk zijn de signalen uit de heimelijke inlichtingen van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de ILT-IOD. De signalen van TCI zijn aangevuld met kennis en signalen van de ILT-IOD, een bijdrage van FIU Nederland en informatie uit openbare bronnen. Daarnaast zijn interviews met inspecteurs en rechercheurs afgenomen om de informatie te verrijken en te toetsen.

## Bevindingen

Criminaliteit vindt plaats in de hele keten van handel in kunststofafval. Bij het ontstaan, het transport en de verwerking is er geld te verdienen of te besparen door wet- en regelgeving te ontduiken. Terugkerend in elk van deze fases is de dubieuze en criminele rol die sommige handelaren en tussenpersonen in deze branche spelen. Het grootste risico ligt bij handelaren

die het afval inkopen en verkopen zonder zelf een opslag of verwerkingslocatie te hebben. Hierdoor kunnen zij flexibel opereren door heel Europa en daarbuiten. De markt is eenvoudig te betreden omdat er weinig wettelijke vereisten zijn om 'handelaar' te worden in de zin van de Wet milieubeheer. Deze partijen handelen in afval van de laagste kwaliteit, waarvan de verwerkingskosten erg hoog zijn of slechts een klein deel geschikt is voor recycling zodat een groot deel wordt gestort of verbrand. Dit laagwaardige afval wordt vervolgens naar het buitenland geëxporteerd. Daarbij worden de ware aard, bestemming of eigenschappen verhuuld door valsheid in geschrifte of een deal met de ontvangende partij (of handelaar) in het buitenland. Handelaren zijn niet de enige risicogroep. In dit hoofdstuk wordt beschreven dat ook grote (afval)bedrijven een rol kunnen spelen in het belemmeren van een gezonde markt. Deze partijen werken samen met handelaren om op een goedkope manier van de meest vervuilde stromen af te komen. Daarnaast worden mogelijk onderhandse afspraken gemaakt tussen partijen om de markt te verdelen om tot gunstige prijzen te komen. Vanaf 20 november 2026 wordt het verboden om kunststofafval te exporteren naar niet-OESO-landen. Mogelijk vergroot dit het risico op illegale handel.

Door complexe concernrelaties in de afvalbranche en de enorme volumes en aantallen transportbewegingen die vanuit en via Nederland plaatsvinden is het een uitdaging om illegale activiteiten met kunststofafval aan het licht te brengen. Toezicht en handhaving op de afvalbranche en afvalstromen zijn versnipperd. Een deel van het toezicht en de controle gebeurt binnen de afvalsector zelf, waarbij commerciële belangen soms voor gaan. De verschillende betrokken organisaties in Nederland maar ook wereldwijd werken nog te weinig samen en delen te weinig informatie met elkaar op het gebied van afvalcriminaliteit. Een goede informatiepositie, waarbij inzicht is in actuele criminele dreigingen en risico's en in de gelegenheden die de criminaliteit mogelijk maken, ontbreekt.

## Aanbevelingen

- Verbeter het inzicht in de concernrelaties en de (criminele) werkwijzen in de Nederlandse en internationale afvalbranche en de risicovolle afvalstromen.
- Coördineer het internationale toezicht op kunststofafvalstromen en -actoren, door internationale samenwerkingen aan te gaan en informatie te delen.
- Versterk en versoepel procedures voor internationale justitiële samenwerking.
- Investeer in het proactief en risico-gericht kunnen opsporen van criminaliteit met kunststofafval.
- Gebruik de informatie die over afvalcriminaliteit beschikbaar is om na te denken over mogelijke interventies. Dit kan een opsporingsonderzoek zijn maar ook een signaal naar beleid of een bestuursrechtelijke aanpak.
- Stimuleer de samenwerking en het delen van informatie in de aanpak van afvalcriminaliteit in het bestaande stelsel van vergunningen, toezicht en handhaving (VTH-stelsel).
- Verbeter het zicht en toezicht op de risicovolle kleine handelaren en tussenpersonen, kijk daarbij ook naar de handel die op internet plaatsvindt.
- Anticipeer op het aanstaande exportverbod op kunststofafval, dat vermoedelijk een extra impuls zal zijn voor illegale afvaltransporten.
- Handhaaf op de producentenverantwoordelijkheid met als doel hoogwaardig hergebruik te stimuleren en de kosten hiervoor bij de vervuiler te leggen.

## 2.1 Inleiding

Veel westerse landen, waaronder Nederland, exporteren afval naar andere delen van de wereld. Dit doen zij onder andere vanwege de relatief lage kosten van verwerking elders. Die export is niet altijd gewenst in het land van bestemming en soms illegaal. Onjuiste verwerking leidt tot vervuiling van de leefomgeving en het vrijkomen van zeer zorgwekkende stoffen (Petrlik et al., 2024). Zeer zorgwekkende stoffen zijn stoffen met grote gezondheidsrisico's, doordat ze bijvoorbeeld de voortplanting belemmeren of kankerwekkend zijn (RIVM, 2024).

Nederland speelt als handelsland een faciliterende rol in de gehele keten van kunststofafval: als invoerder, verwerker en exporteur. Bovendien groeit ons aandeel hierin. Zo is de laatste jaren, tegen de wereldwijde trend in, zowel de import naar als de export vanuit Nederland toegenomen. Hiermee handhaaft Nederland zijn positie als een van de grootste exporteurs van kunststofafval ter wereld (Park et al., 2024).

Criminaliteit ligt in deze sector altijd op de loer. Handhaving van milieuwetgeving is complex en versnipperd (Houten-Peschier, 2023) en dat geldt zeker ook voor afvalwetgeving. Tegelijkertijd is het voldoen aan de regels duur voor de partijen in de sector. De belangrijkste prikkel voor criminaliteit is het financiële model van verwerkers en handelaren. Zij ontvangen van de ontdoener van slecht recyclebaar afval namelijk tegelijk met het afval ook het geld. De baten gaan dus voor de kosten van verwerking uit. Hierdoor ontstaat de stimulans om het afval zo goedkoop mogelijk te verwerken (Buckers et al., 2021). Met elke extra verwerkingsstap slinkt namelijk de winst, wat maakt dat de meest goedkope verwerkingsmethode het aantrekkelijkst is.

Dit wordt verder versterkt doordat de recyclingsector in Nederland en de rest van de EU onder druk staat. Recycling is geen goedkope verwerkingsmethode en het product, gerecycled kunststof, is vaak duurder dan nieuw kunststof. De prijs van nieuw kunststof is onder andere afhankelijk van de olieprijs, de belangrijkste grondstof van kunststof. Bij een lage olieprijs kan gerecycled kunststofafval als grondstof niet concurreren met nieuw kunststof uit China of de VS.<sup>16</sup>

Ondanks de strenge regels is het voor EU-landen vaak financieel aantrekkelijk om kunststofafval te exporteren naar lagelonenlanden. Er wordt door lagelonenlanden voor hoogwaardig afval vaak beter betaald dan in de EU. Door lagere arbeidskosten en minder strikte wetgeving en handhaving (Petrlik et al., 2024) zijn de winstmarges hoger en kan het afval in lagelonenlanden goedkoper verwerkt worden dan in de EU. In het buitenland wordt goede kwaliteit afval hergebruikt, maar residuen van recycling of laagwaardig afval belanden vaak in het informele circuit, op een stortplaats of worden verbrand (OECD, 2022.) Als er in het bestemmingsland geen nuttige toepassing voor het afval is, is het exporteren ervan vaak niet toegestaan, of aan strenge voorwaarden onderhevig. Het gevolg is dat laagwaardig kunststofafval soms wordt 'gesmokkeld' en belandt op plekken waar het niet juist wordt verwerkt, met vervuiling en gezondheidsrisico's tot gevolg. Stortplaatsen zijn een grote bron voor lokale vervuiling, waarbij afval soms ook in rivieren terecht komt en uiteindelijk in zee. Naast de zichtbare schadelijke gevolgen hiervan ontstaan microplastics die in de

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/nieuw-plastic-is-goedkoper-dan-gerecycled-plastic-waardoor-fabrieken-omvallen-wil-je-een-circulaire-economie-dan-moet-je-deze-industrie-helpen/>.

voedselketen terecht komen. Het kunststof en de additieven veroorzaken bij verbranding giftige emissies met ernstige gevolgen voor de ecologie en de gezondheid van de mens.

### Onderzoeksrichting en methode

Het thema van dit hoofdstuk is criminaliteit bij de handel in en verwerking van kunststofafval. Centraal staat de vraag:

*Wat zijn de criminele dreigingen die voorkomen in de Nederlandse kunststofsector en welke criminele handelwijzen worden toegepast?*

De voornaamste bron die wij voor het onderzoek naar criminaliteit met kunststofafval hebben gebruikt, zijn de rapportages van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de ILT-IOD. Het Team Criminele Inlichtingen verzamelt inlichtingen door bijvoorbeeld heimelijk gesprekken te voeren met personen in een bepaalde branche. Over de signalen die verkregen worden uit deze gesprekken rapporteert het Team Criminele Inlichtingen periodiek aan de ILT-IOD, waarbij de identiteit van de bronnen van de signalen afgeschermd wordt. De TCI-informatie die wij voor dit hoofdstuk gebruiken geeft inzicht in de criminele handelwijzen, maar is minder geschikt om uitspraken te doen over de omvang van de criminaliteit.

De signalen van TCI zijn aangevuld met IOD-informatie en informatie uit openbare bronnen. Daarnaast zijn interviews en inspraaksessies georganiseerd met inspecteurs en onderzoekers om de informatie te verrijken en te toetsen. Deze interviews hebben met name bijgedragen aan het verkrijgen van een algemeen beeld van de sector, maar hebben ook informatie opgeleverd over de gebruikte modus operandi in eerdere opsporingsonderzoeken en in de gelegenheden voor criminaliteit.

Tot slot heeft de financiële inlichtingendienst FIU-Nederland bijgedragen aan dit hoofdstuk over kunststofafvalcriminaliteit door verkennend onderzoek te doen naar de bruikbaarheid van financiële gegevens en risico-indicatoren voor het in kaart brengen van criminaliteit met kunststof.<sup>17</sup>

### Structuur/leeswijzer

Na deze inleiding volgt een beknopt overzicht van ontwikkelingen in relevante wet- en regelgeving, met een focus op de regels met betrekking tot het exporteren van kunststofafval. Hierna volgt een beschrijving van de kunststofbranche en de handel in kunststofafval en de dreigingen die we zien. In de volgende sectie schetsen we een beeld van criminele handelingen met kunststofafval bij het importeren en verwerken in Nederland en tijdens het exporteren. Dit biedt ons tot slot handvatten voor de laatste sectie: de aanbevelingen om criminaliteit in de kunststofafvalketen tegen te gaan.

## 2.2 Juridisch Kader

### Internationale afvalwetgeving

De regulering van de afvalmarkt begon in de jaren '80 van de vorige eeuw. Destijds werd duidelijk dat grote hoeveelheden gevaarlijke afvalstoffen vanuit geïndustrialiseerde landen naar ontwikkelingslanden werden overgebracht. Deze dumping is onder leiding van de Verenigde Naties aan banden gelegd met het Verdrag van Bazel (1989). In grote lijnen heeft het verdrag

<sup>17</sup> ILT-IOD en FIU-Nederland breiden op dit moment de samenwerking op dit onderwerp verder uit.

ten doel de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van het grensoverschrijdende verkeer van gevaarlijke afvalstoffen. Dit verdrag gaat dus voornamelijk over gevaarlijk afval en afval dat speciale aandacht vereist. Zo bepaalt het verdrag dat afval alleen geëxporteerd mag worden als het nuttig zal worden toegepast, en dus niet als het in het buitenland gestort wordt. Inmiddels zijn 191 partijen door het Verdrag van Bazel gebonden. Ook de lidstaten van de Europese Unie (EU) zijn partij bij dit verdrag. De vijf VN-lidstaten die geen partij zijn bij het verdrag zijn Oost-Timor, Fiji, Haiti, Zuid-Soedan en de Verenigde Staten. De specifieke invulling van het verdrag wordt voor EU-lidstaten vastgelegd in Europese en nationale wetgeving. Voor Nederland zijn dit de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) en de Wet milieubeheer.

Het Verdrag van Bazel maakt onderscheid tussen OESO en niet-OESO landen. De OESO is een samenwerkingsverband van 38 – overwegend welvarende – landen.<sup>18</sup> Omgekeerd zijn landen die hier geen deel van uitmaken (niet-OESO-landen) vaak minder welvarend en hebben vaak minder strenge milieuwet- en regelgeving. Daarnaast zijn er nog specifieke nuances met betrekking tot de bestemming en de kwaliteit van het afval.<sup>19</sup> Elk land kan onder het Verdrag van Bazel aangeven welke type afval het wil ontvangen en welk vergunningenregime van toepassing is. Dit kan voor elk land anders zijn. Hieronder bespreken we eerst de meest recente veranderingen in wetgeving. Vervolgens staan we stil bij de algemene uitgangspunten van de EVOA en bespreken we de verantwoordelijkheid van producenten.

### Aanscherping Verdrag van Bazel en EVOA

Doordat er, ondanks deze wetgeving, nog steeds problemen en misstanden rond de export van (kunststof)afval bestaan, zijn de partijen van het Verdrag van Bazel in 2019 tot een aanscherping van de regels gekomen. Zo werd kunststofafval als extra afvalstof toegevoegd aan bijlage II, de bijlage waarin de afvalsoorten die speciale aandacht vereisen zijn opgenomen. Dit zorgde in 2021 voor strengere EVOA-regels voor export van kunststofafval. Medio 2024 zijn deze regels nog van toepassing. Er wordt nu onderscheid gemaakt tussen niet-gevaarlijke ('groene lijst') en gevaarlijke ('oranje lijst') afvalstromen. Aan de export van verschillende soorten niet-gevaarlijke kunststofafvalstromen (met code B3011) worden de volgende eisen gesteld:

- Afvalstoffen moeten nagenoeg vrij zijn van verontreinigingen en andersoortig afval;
- Afvalstoffen moeten bestaan uit één type of een specifiek mengsel van soorten kunststofafval, die afzonderlijk gerecycled moeten worden;
- Afvalstoffen moeten bestemd zijn voor recycling met maximaal 1 tussenopslag.

Andere soorten kunststofafval en mengsels worden nu als gevaarlijk afval of afval dat speciale aandacht behoeft gezien (respectievelijk code A3210 en code Y48) en zijn procedureel gelijkgesteld aan de regels voor exporteren van oranje lijst-afvalstromen.

Voor het exporteren vanuit de EU naar niet-OESO landen heeft deze aanscherping als gevolg dat Europese verwerkers en handelaren hun oranje lijst-kunststofafval niet meer kunnen exporteren naar bestemmingen in Zuidoost-Azië, omdat dit geen OESO-landen zijn. Voor andere stromen afval van de groene lijst is exporteren naar een niet-OESO-land afhankelijk van de reactie van het ontvangende land (derdelandenverordening). De reactie van het niet-

OESO-land kan zijn: een verbod, een kennisgeving, bijlage VII volstaat en/of er bestaat een nationale regeling. Naar OESO-landen en EU-landen is het wel nog toegestaan om, onder bepaalde voorwaarden, oranje lijst-afval te exporteren vanuit de EU.

Hierdoor groeide de EU-export naar OESO-landen, zoals Turkije (Basel Action Network, 2024). Turkije is wel onderdeel van de OESO, en verwerkt verschillende soorten kunststofafval tegen relatief gunstige kosten. Turkije heeft sterk geïnvesteerd in de recyclingindustrie (Caglayan & Tobaz, 2024) en handhaaft minder streng vanwege het belang van de recycling voor de economie (Comolli, 2021). Er zijn echter indicaties dat een deel van het afval niet nuttig wordt toegepast. Dell (2024) beschrijft bijvoorbeeld hoe Brits afval via Nederland terecht kwam in Turkije en daar gedumpt werd (zie ook Greenpeace, 2021).

### Uitgangspunten EVOA

Alvorens de nieuwe ontwikkelingen in de EVOA te beschrijven, volgt hieronder een overzicht van de algemene uitgangspunten van de EVOA. Het Verdrag van Bazel is in de Europese en Nederlandse wetgeving geïmplementeerd met de Europese Verordening Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA) (EU, 2024). Deze verordening reguleert de overbrengingen van afvalstoffen binnen, naar en vanuit de EU. Hiermee is de EVOA dus uitgebreider dan het Verdrag van Bazel, dat bijvoorbeeld geen beperkingen stelt aan handel binnen de EU. De EVOA heeft als doel te voorkomen dat bedrijven en instellingen afval uitvoeren om te laten verwerken op locaties met onvoldoende hoogwaardige verwerkingscapaciteit. Hiervoor streeft de EU helderheid en transparantie na van de bestemming en route van afvaltransporten. Net als in het Verdrag van Bazel wordt in de EVOA-onderscheid gemaakt tussen OESO en niet-OESO-landen, waarbij de regels voor export naar deze laatste landen meestal strenger zijn. De EVOA kent drie procedures, waarbij de te kiezen procedure afhangt van het risico van het transport. Dit wordt bepaald door de bestemming, het type afval en de voorgenomen verwerking.

De eerste procedure – de informatieprocedure, of groene lijst-procedure – is voor afvalstoffen waarvan de verwerking minder risico's meebrengt voor mens en milieu en die bestemd zijn voor nuttige toepassing.<sup>20</sup> Transporten die onder deze procedure vallen worden niet vooraf getoetst door de vergunningverlener (ILT). Deze afvalstoffen vallen namelijk onder de groene lijst van de EVOA omdat ze niet gevaarlijk zijn of geen mengsel zijn van meerdere afvalstoffen. In het kader van deze procedure moet een, overeenkomstig de EVOA ingevuld, bijlage VII-document bij het transport worden gevoegd. Toezichthouders hebben moeilijk zicht op deze afvalstroom omdat er geen meldplicht is. Het nog op te zetten digitale registratiesysteem uit de nieuwe EVOA heeft echter tot doel om ook deze stromen inzichtelijk te maken, hierover hieronder meer.

De tweede procedure – de kennisgevingsprocedure, of oranje lijst-procedure – geldt voor afvalstoffen waarbij de verwachte risico's voor mens en milieu groter zijn of wanneer sprake is van verwijdering van afvalstoffen. Dit betreft gevaarlijke afvalstoffen of afval gemengd met andere stoffen. Bij deze procedure worden de bevoegde autoriteiten van het land van verzending, doorvoer en bestemming voorafgaand aan de overbrenging op de hoogte gesteld. Deze autoriteiten beoordelen de aangeleverde vereiste gegevens en stemmen vervolgens in als deze toereikend zijn. Deze kennisgevingsprocedure gaat gepaard met het stellen van financiële zekerheid (borg-

<sup>18</sup> OESO (of: OECD in het Engels) staat voor de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

<sup>19</sup> Zie de uitleg van Rijkswaterstaat (2024) voor meer details.

<sup>20</sup> Dit gaat om afval dat onder code B3011 kan vallen, zie ILT, 2024b.

sommen) door de kennisgever. Deze borg wordt vrijgegeven zodra de verwerking voltooid is. Het vervoer van oranje lijst-afval of het verwijderen van afval naar niet-OESO landen is verboden. De derde en laatste categorie betreft de exportverboden. Deze gelden onder meer voor export buiten de EU of uitvoer van gevaarlijk afval of aandacht behoevend afval naar niet-OESO-landen. Ook kan een exportverbod van toepassing zijn als het ontvangende niet-OESO-land de import heeft verboden.

#### Herziene EVOA in 2024

Na van de aanscherping van het Verdrag van Bazel die in 2021 in werking is getreden via de EVOA, past de EU de regels voor de export van kunststof verder aan: in mei 2024 is de herziene EVOA in werking getreden. De bepalingen uit de herziene EVOA zullen gefaseerd van kracht worden.<sup>21</sup> Vanaf mei 2026 dient voor uitvoer uit de EU voor alle kunststofsoorten een kennisgeving te worden ingediend. Dan mag er alleen nog afval uit de EU worden geëxporteerd als door een onafhankelijke audit is aangetoond dat de verwerker in het land van bestemming het afval verwerkt in overeenstemming met de eisen die gesteld worden binnen de EU. Daarnaast zal een verbod gaan gelden voor het exporteren van kunststofafval naar niet-OESO landen. Dit verbod zal in november 2026 van kracht worden. Tot slot komt er vanaf mei 2026 een geharmoniseerd digitaal registratiesysteem, waarmee lidstaten inzicht krijgen in de interne handel in zowel de gevaarlijke als de zogenaamde groene-lijst-afvalstoffen. Dit systeem is nog in ontwikkeling en de precieze vorm is nog onbekend.

Deze nieuwe regels hebben onder andere als doel om een hoogwaardigere verwerking van kunststofafval te bereiken en de transparantie van de kunststof handel te vergroten. Vermoedelijk hebben ze een groot effect op de handelwijzen in de kunststofafvalmarkt. Een legitieme weg is aan te tonen dat sprake is van een einde-afvalstof of eventueel bijproduct. Zolang er nog geen nationale of Europese regeling is, dient dit per geval aangetoond te worden. Het is echter ook aannemelijk dat bepaalde partijen zullen zoeken naar nieuwe manieren om deze regelgeving te omzeilen.

#### Producentenverantwoordelijkheid

Naast de kunststofafvalsector draagt ook de kunststofindustrie zelf verantwoordelijkheid voor juiste verwerking van de door hen op de markt gebrachte materialen. Dit wordt bijvoorbeeld verankerd in de CSDDD-richtlijnen van de Europese Unie, waarmee grote bedrijven worden verplicht om te rapporteren over hun impact op het milieu.<sup>22</sup> Los hiervan is voor verpakkingen, waaronder kunststof, ook de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) van toepassing. Het doel van de UPV is om hergebruik en recycling te bevorderen en de verwerkingskosten te verhalen op de producenten. Voor verpakkingen geldt bijvoorbeeld sinds 2022 dat elk jaar 90 procent van de kunststof flessen moet worden ingezameld. Zie voor meer informatie over de UPV de website van de ILT (2024). De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt voor partijen die verpakkingen als eerste op de markt brengen, met name producenten en importeurs. Verpact (voorheen: Stichting Afvalfonds Verpakkingen) is de organisatie waarin verschillende verpakkingenproducenten

zich verenigd hebben onder de het besluit beheer verpakkingen. Verpact voert de regie op hergebruik en recycling van verpakkingenafval in Nederland. Het zorgt er bijvoorbeeld voor dat producenten van kunststof verpakkingen een vergoeding betalen volgens hun producentenverantwoordelijkheid. Van deze vergoedingen worden door Verpact de partijen betaald die verpakkingenafval inzamelen en verwerken tot gerecycled materiaal, zoals gemeenten die huishoudelijk afval inzamelen dat gerecycled kan worden.

#### 2.3 Context

Om criminaliteit in de kunststofsector beter te begrijpen is enig begrip van de sector en van de afvalstromen van belang. Daarom beschrijven we in deze sectie een aantal kenmerken van de kunststofafvalbranche en de kunststofafvalstromen, zoals de verwerkingsvolumes en de ontwikkelingen in de kunststofafvalmarkt. We sluiten af met een overzicht van de criminele (financiële) signalen waar ILT-IOD inzicht in heeft.

#### Kunststofafvalstromen nader bezien

Kunststof is een verzamelnaam voor een grote diversiteit aan materialen. Wat zij gemeen hebben is dat zij opgebouwd zijn uit polymeren, die veelal afkomstig zijn uit aardolie. Aan die polymeren worden additieven toegevoegd om bepaalde eigenschappen te krijgen, zoals weekmakers om het soepel of buigzaam te maken, brandvertragers of kleurstoffen. Ook kennen we zogenoemde thermoharders en thermoplasten. De thermoharders zijn slecht te recyclen. De specifieke eigenschappen kunnen van belang zijn voor de toegestane verwerkingsmethodes. Vanwege de leesbaarheid gebruiken wij kunststof in dit hoofdstuk als containerbegrip en maken wij geen onderscheid in de afzonderlijke soorten.

De kunststofafvalmarkt is zeer internationaal waarbij afval vaak grote afstanden aflegt voor het verwerkt wordt. Dit maakt de markt complex en zorgt ervoor dat nationale interventies soms minder effectief zijn dan gewenst. Nederland speelt een grote rol binnen dit internationale web. Het is binnen de EU een van de grotere exporteurs en importeurs van kunststofafval (ILT, 2023). Het blijft echter lastig om de bronnen, routes en verwerking van Nederlands kunststofafval te duiden. Lobelle et al., (2023) hebben een analyse uitgevoerd op de stromen kunststofafval in Nederland en zien dat hier grote onzekerheden in zitten. Hun schatting is dat het grootste deel van het kunststofafval in Nederland ontstaat door binnenlandse productie en consumptie (met name huishoudelijk afval en de textielindustrie) en een ander groot deel wordt geïmporteerd uit omliggende landen.

De afgelopen jaren importeerde Nederland meer kunststofafval dan er geëxporteerd werd, zoals te zien is in tabel 2.1. Dit maakte Nederland in 2022 de grootste importeur van kunststofafval ter wereld (OESO 2024). De zes landen die het meeste kunststofafval naar Nederland toe stuurden in de periode 2018-2023 waren OESO-landen en lid van de EU, op het Verenigd Koninkrijk na. Waarschijnlijk wordt het kunststofafval dat Nederland binnenkomt niet allemaal in Nederland verwerkt maar wordt een deel weer geëxporteerd. Dit zou betekenen dat Nederland een groot doorvoerland van kunststofafval is.

<sup>21</sup> Zie voor een uitgebreid overzicht de website van de ILT: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/afvaltransport-evoa/documenten/leefomgeving-en-wonen/afval/afvaltransport-evoa/informatieblad/gevolgen-herziene-evoa>

<sup>22</sup> Corporate Sustainability Due Diligence Directive, zie paragraaf 3.6.5.



**Tabel 2.1. Hoeveelheid kunststofafval (HS-code 3915) geïmporteerd en geëxporteerd door Nederland per jaar met percentage van de export naar niet-OESO-landen**

Bron: eigen analyse in UN Comtrade database in juni 2024

Jaar	Import (ton)	Export (ton)	Percentage export naar niet-OESO
2018	555.371	341.791	25%
2019	582.093	387.816	18%
2020	619.286	413.233	24%
2021	760.440	617.311	35%
2022	810.867	568.430	29%
2023	796.234	576.702	38%

Veel kunststofafval wordt vanuit Nederland geëxporteerd naar omringende landen, al schommelt dit door de tijd. Ongeveer twee derde van het afval werd de afgelopen 6 jaar vervoerd naar andere OESO-landen zoals tabel 2.1 laat zien. In tabel 2.2 is te zien dat vooral Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en Turkije populaire bestemmingen waren. Een derde van het kunststofafval ging naar niet OESO-landen, waarbij Indonesië en Vietnam de grootste volumes ontvingen. Opvallend is dat het percentage kunststofafval dat vanuit Nederland geëxporteerd wordt naar niet-OESO landen sterk fluctueert, tussen 18 tot 38 procent.

**Tabel 2.2. Top 6 bestemmingen en herkomstlanden van door Nederland geëxporteerd en geïmporteerd kunststofafval (HS-code 3915) in de periode 2018-2023.**

Bron: eigen analyse in UN Comtrade database in juni 2024

Import naar NL 2018-2023		Export uit NL 2018-2023	
Land van herkomst	Kunststofafval totaal (ton)	Land van bestemming	Kunststofafval totaal (ton)
Duitsland	1.616.031	Duitsland	515.313
België	712.781	België	515.035
Verenigd Koninkrijk	632.252	Indonesië	384.468
Frankrijk	377.861	Verenigd Koninkrijk	244.785
Polen	116.493	Turkije	191.149
Zweden	109.672	Vietnam	172.791

### Ontwikkelingen en risico's op de kunststofmarkt

Afvalbedrijven worden steeds groter en integreren hun processen steeds meer. Dit is een ontwikkeling die al vaker benoemd is (bijvoorbeeld in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016) en van grote invloed op de markt is.

Groei vindt aan de ene kant plaats door overnames van concurrenten, waardoor er nu bijvoorbeeld nog maar een paar grote afval inzamelaars zijn in Nederland (horizontale integratie). Maar ook door bedrijfsonderdelen in de gehele keten over te nemen (verticale integratie), waarbij afvalverwerkers bijvoorbeeld ook grondstoffen verkopen. In 2016 werd dit als volgt geduid: 'Deze toenemende verwevenheid tussen en wederzijdse afhankelijkheid van bedrijven bemoeilijkt zowel intern als extern toezicht. Het signaleren van regelovertredingen en melden van incidenten door intern toezicht moet wedijveren met commerciële belangen.' In 2024 zien we dat deze situatie nog steeds van kracht is.

Recyclinginitiatieven zijn beperkt. In 2019 werd slechts 9% van het kunststofafval wereldwijd gerecycled (OECD 2022). De kunststofafvalbranche staat onder druk, waardoor risico op crimineel gedrag ontstaat. Hieronder worden twee factoren die daarbij een rol spelen nader besproken.

### Recyclen is duur

In de kamerbrief van 20 juni 2024 van de minister van IenW komt aan de orde dat Nederlandse recyclingbedrijven moeite hebben om winstgevend te zijn.<sup>23</sup> Als oorzaak wordt genoemd dat gerecycled kunststof (recycalaat) vaak duurder is dan nieuw kunststof, waardoor de concurrentie met producenten van nieuw kunststof lastig is. Enkele factoren die hieraan ten grondslag liggen zijn de lage prijs van nieuw kunststof, het grote aanbod van (goedkoop) nieuw kunststof uit Azië en Amerika en de wisselende olieprijs. De prijs van nieuw kunststof hangt onder andere af van de prijs van olie, de belangrijkste grondstof voor nieuw kunststof. Door deze afhankelijkheid is de kunststofmarkt onvoorspelbaar en wordt er minder geïnvesteerd in recycling. Daarnaast komt de grootste vraag naar recycalaat uit Azië en dus niet uit de nabije fysieke omgeving van Nederlandse recyclingbedrijven. Dat het onrustig is in de sector wordt geïllustreerd door de recente faillissementen van Nederlandse recyclers Umincorp en TRH Recycling (Recycling Magazine Benelux, 2024). Zij konden door de lage prijs van fossiel kunststof hun recycalaat niet afzetten.<sup>24</sup>

De onzekerheid in de recyclingindustrie in de EU is ook een risico vanuit criminogeen oogpunt. De steeds strengere en complexere wetgeving zorgt ervoor dat bedrijven meer moeten investeren om aan de wetgeving te voldoen waardoor hun verdienmodel onder druk komt te staan. Dit kan ertoe leiden dat sommige bedrijven bereid zijn om meer risico's te nemen door de regels op een voor hun voordelige manier te interpreteren.

<sup>23</sup> Zie antwoord op vraag 6 en 7 van de kamerbrief van 20 juni 2024 "Antwoorden op de vragen over het wetsvoorstel voor een plastic norm" raadpleegbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-0140e036da7809bdda543d86c0de2ffc190c5730/pdf>

<sup>24</sup> Voor een schets van de sector zie ook het artikel van NRC van juli 2024 <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/07/12/deweg-naar-plastic-recyclen-zit-muurvast-misschien-was-ik-naief-dat-ik-dacht-het-te-kunnen-opnemen-tegen-fossiele-plastics-a4859530>

### Exporteren

Een deel van het afval wordt in Nederland verwerkt en een ander deel wordt geëxporteerd naar voornamelijk niet-OESO landen, vaak via andere Europese landen of OESO-landen. Dit komt doordat de verwerking in de EU minder rendeeft en – zoals we hierboven zagen – de Europese recyclingsector niet goed draait. Zo ontstaat in de EU jaarlijks 54 miljoen ton afval terwijl er slechts verwerkingscapaciteit is voor 8,5 miljoen ton (Comolli, 2021). Als gevolg hiervan wordt er veel gekozen voor export. Bij hoogwaardige kunststofafvalstromen zoals industriële verpakkingfolies leidt dit deels tot hoogwaardige recycling (ILT, 2023b). Maar er zijn ook stromen waarbij recycling niet lukt of waarbij relatief veel reststromen ontstaan. Lobelle et al. (2023) wijzen erop dat wanneer Nederlands afval onjuist verwerkt wordt, deze onjuiste verwerking voornamelijk plaatsvindt in het buitenland, na export.

Ontvangende landen proberen zelf echter ook grip te krijgen op vervuilende stromen kunststofafval. Zo geven ze opdracht om vrachten te laten inspecteren voordat deze naar hen toe worden getransporteerd. Neve (2012) beschreef dit fenomeen al ruim tien jaar geleden, toen China een grote inspectiedienst in Europa opzette. De laatste jaren is Indonesië een belangrijke bestemming voor Nederlands afval, en ook Indonesië heeft een samenwerking met een privaat bedrijf dat in Nederland en België containers inspecteert die als bestemming Indonesië hebben (Interview met onderzoeker ILT-IOD 2024). In de volgende sectie worden echter enkele handelwijzen beschreven waardoor ook deze extra maatregelen van afzonderlijke landen niet afdoende zijn om criminaliteit met kunststofafval te voorkomen.

### Criminaliteit met kunststofafval: hoe vaak komt het voor?

Het is nu nog moeilijk om harde uitspraken te doen over de omvang van de criminaliteit met kunststofafval. Actuele overzichten van harde en zachte informatie over dit onderwerp ontbreken en informatie wordt nog niet altijd gestructureerd bijgehouden en gedeeld. Fysiek en administratief onderzoek en opsporing zijn lastig en heterdaad is vaak niet aan de orde. De criminaliteit is namelijk per definitie verborgen en er wordt zelden aangifte gedaan (Gibbs & Simpson, 2009). Het wordt daarom ook wel 'haalcriminaliteit' genoemd (CCV, 2019). Wel biedt de risicoanalyse van de ILT enige indicatie van de maatschappelijke schade die geleden wordt bij onjuiste verwerking van kunststofafval. Zo schat de ILT de maatschappelijke schade van gemist hergebruik van kunststofafval op € 75 miljoen per jaar.<sup>25</sup> De schade van onjuiste registratie van kunststofafval schat de ILT op € 87 miljoen<sup>26</sup> (ILT, 2023).

Op basis van opsporingsinformatie is een dergelijke schatting op dit moment niet te maken. Zo bieden de heimelijke bronnen die wij gebruiken voor dit hoofdstuk inzicht in de dreigingen van crimineel gedrag en de manier waarop dit zou kunnen plaatsvinden.

Desalniettemin geven we onderstaand een beperkt overzicht van de ons beschikbare informatie over signalen en onderzoeken in Nederland (zie tabel 2.3). Om deze tabel te kunnen maken heeft ILT-IOD gekeken naar beschikbare informatie over mogelijke criminaliteit met kunststofafval door Nederlandse bedrijven:

- Informatie uit inlichtingenrapportages, risicosignalen en trendrapportages van TCI van ILT-IOD van 2020 tot en met juni 2024.

<sup>25</sup> Afval wordt niet in voldoende mate hergebruikt of nuttig toegepast

<sup>26</sup> Dit is het afval dat buiten de gangbare afvalverwerking en recycling blijft.

- Signalen op het thema kunststofafval die in het opsporingsregistratiesysteem van de ILT-IOD zijn aangemaakt. Een signaal is zachte informatie over mogelijke criminaliteit, bijvoorbeeld een melding van iemand of een bericht op internet. Signalen worden vervolgens verder onderzocht en indien kansrijk gewogen in de Landelijke Milieukamer (zie inleiding) die beslist of er een opsporingsonderzoek gestart kan worden.
- Opsporingsonderzoeken die lopen bij de Nederlandse milieuopsporingsdiensten volgens cijfers van de Landelijke Milieukamer van 2020 tot en met april 2024. Een opsporingsonderzoek is ingedeeld bij het jaar waarin het onderzoek gestart is. Het is mogelijk dat een onderzoek uitgevoerd wordt over verschillende jaren.

**Tabel 2.3. TCI-rapportages, signalen en onderzoeken die gaan over mogelijke criminaliteit met kunststofafval bij ILT-IOD en de politie**

Bron: Bron: gegevens Landelijke Milieukamer en ILT-IOD.

Soort	Bron	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
Risicosignalen, inlichtingen- & trendrapportages	ILT-IOD	3	4	1	2	7	17
Signalen	ILT-IOD	7	13	2	6	3	31
Opsporingsonderzoeken	ILT-IOD en politie	3	5	1	0	0	9
Totaal		13	22	4	8	10	57

Uit dit overzicht blijkt dat er de laatste jaren minder strafrechtelijke onderzoeken zijn gestart op dit onderwerp. De signalen die zijn ontvangen geven een soortgelijk beeld: met name in 2020 en 2021 kwamen meer signalen binnen dan in de laatste jaren. Of dit ook betekent dat de criminaliteit is afgenomen is, zoals hierboven ook al ter sprake kwam, niet te zeggen. De focus van de strafrechtelijke aanpak was in een eerdere periode gericht op andere vormen van milieucriminaliteit. Daarnaast leent de gebruikte bron voor dit hoofdstuk zich niet voor beantwoording van de vraag wat de omvang is van criminaliteit met kunststofafval. In plaats daarvan is ervoor gekozen om in dit hoofdstuk inzicht te geven in bepaalde handelwijzen in de markt. Hiervoor baseren wij ons op heimelijke informatie van de TCI. Dit geeft ons inzicht in casuïstiek in plaats van een totaalbeeld van criminaliteit van de sector. Gezien de waargenomen signalen van crimineel handelen die beschreven worden in de volgende paragraaf, de marktontwikkelingen die grote druk leggen op de kunststofafvalbranche en de aanscherpingen in het Verdrag van Bazel en de EVOA blijft het van groot belang om dit scherp te blijven monitoren.

### Financiële indicatoren van fraude in de kunststofafvalbranche

Kunststofafval gerelateerde criminaliteit draait om geld: hoe goedkoper de verwerving, verwerking en transport, hoe meer men verdient. En in alle activiteiten vinden (financiële) transacties plaats. Voor de opsporing betekent dit dat er niet alleen crimineel vermogen afgepakt wordt, maar dat ook op basis van financiële gegevens een informatiepositie kan worden opgebouwd en inzicht in methoden en structuren kan worden verkregen. Daarom besteden we in dit hoofdstuk ook aandacht aan de financiële component van criminaliteit rond kunststofafval. Dit doen we in samenwerking met de Financial Intelligence Unit-Nederland (hierna FIU-Nederland). FIU-Nederland investeert in het opbouwen van een financiële informatiepositie in de afvalwereld. Hieronder volgt een beschrijving van de meerwaarde van maar ook de barrières bij opsporing op basis van financiële informatie. De FIU-Nederland is het centrale meldpunt voor ongebruikelijke transacties die kunnen duiden op onder andere witwassen en onderliggende delicten. Bedrijven in de financiële sector, maar ook daarbuiten, zijn verplicht om melding te maken van ongebruikelijke transacties. Denk hierbij aan het storten of opnemen van grote contante bedragen, onlogische indirecte overboekingen of oneigenlijk gebruik van (zakelijke) rekeningen. De FIU-Nederland verwerkt en analyseert deze meldingen en verwerft aanvullende informatie van bijvoorbeeld buitenlandse FIU's en de Belastingdienst en beschikt zo over een rijke database aan financiële informatie, ook over de afvalbranche. Zij onderzoekt de ontvangen meldingen om te zien of er voldoende grond is om transacties verdacht te verklaren en daarmee beschikbaar te maken voor opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten.<sup>27</sup> Hiermee draagt de FIU-Nederland bij aan de integriteit van het financiële stelsel en het voorkomen en opsporen van misdrijven. Deze FIU-taak is gebaseerd op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

Binnen het milieudomein spelen deze financiële risico's ook en FIU-Nederland bouwt hier dan ook aan haar informatiepositie. Zo bestaat er risico op witwassen, bijvoorbeeld in de vorm van *trade based money laundering* (tbml), waarbij door middel van frauduleuze handelingen via handelsstromen geld wordt witgewassen. Hierbij gaat het om het onder- en overwaarden van kunststofafval, het vervalsen van facturen en het onjuist omschrijven van kunststofafval. Criminelen gebruiken deze technieken om crimineel geld te verplaatsen of te legitimeren. De risico's hierop zijn groot bij internationale kunststofafvalstromen (UNODC, 2024).

#### Kunststofafval

De financiële informatiepositie op milieugebied is nog in ontwikkeling en duidelijk is dat er nog veel voorlichtingswerk nodig is ten behoeve van de meldingsplichtige sector over het risico op witwassen in relatie tot milieudelicten. Toch vallen op basis van een eerste onderzoek door de FIU-Nederland naar gemelde transacties interessante zaken op. Bij een vervolgonderzoek kunnen de financiële gegevens mogelijk ook concrete cijfers opleveren die iets zeggen over de omvang van de markt. Op basis van dit eerste onderzoek is dat nog niet mogelijk.

<sup>27</sup> Bron: [www.fiu-nederland.nl](http://www.fiu-nederland.nl)

De verdachte transacties betreffen vooral kunststofafvalbedrijven die contant geld opnemen. Dit kan iets over de gewoonten in de branche zeggen, namelijk dat contanten gebruikelijk zijn bij de inkoop van kunststofafval. Hierin staat de kunststofafvalbranche niet alleen; dit beeld is vergelijkbaar met andere afvalbranches. Wel is het aantal verdachte transacties relatief klein in vergelijking met een afvalstroom als schroot. Het is een algemeen bekend feit dat diverse vormen van criminaliteit gepaard gaan met de aanwezigheid van grote hoeveelheden contant geld.<sup>28</sup> Daarom worden deze opnames gesignaleerd door banken, die vervolgens melding doen bij de FIU-Nederland.

Verder valt op dat de contante opnames behoorlijke bedragen vertegenwoordigen. Het moet gaan om een groot aantal kleine aanbieders van afval of een aantal grotere (zakelijke) aanbieders die boter bij de vis willen en direct contante uitbetaling vragen. Beide verklaringen wijzen in een richting waarvoor ondersteuning gevonden kan worden elders in dit hoofdstuk: het samenspel tussen grote bedrijven en kleine sjoemelende handelaren bij het verwerken van moeilijke stromen kunststofafval (zie par. 2.6.2).

Illustratief hiervoor is een melding door een bank van een transactie die de FIU-Nederland na onderzoek verdacht heeft verklaard. Het gaat om een Nederlands bedrijf dat actief is in het verhandelen van kunststofafval en staat ingeschreven op een appartementencomplex zonder ruimte voor op- of overslag. Hoewel dit is toegestaan vond de bank het opvallend en werd de transactie ongebruikelijk verklaard. Op navraag door de bank geeft het kunststofafvalbedrijf aan dat er een magazijn in het buitenland wordt gehuurd. Op basis van open bronnen vindt de bank geen informatie over het bedrijf. Het bedrijf heeft geen website en zegt enkel actief te zijn in de aan- en verkoop van kunststofafval. De recycling vindt in het buitenland plaats. Verder worden er grote contante opnames gedaan waarvoor geen onderbouwende documentatie wordt aangeleverd aan de bank.

Bovenstaand voorbeeld laat zien dat banken over waardevolle informatie beschikken én dat ze een belangrijke poortwachtersfunctie kunnen vervullen, ook bij het tegengaan van milieucriminaliteit. Uit de analyse bleek echter ook dat de financiële gegevens uit de meldingen waarover de FIU-Nederland nu beschikt vaak nog niet genoeg informatie bevatten om een analyse te doen voor de kunststofafvalsector. Hiervoor zullen betere financiële indicatoren ontwikkeld moeten worden met samenwerkingspartners.

## 2.4 Criminaliteit bij import en verwerken

Criminaliteit met kunststofafval kan voorkomen in de gehele keten, tijdens het importeren, verwerken en exporteren. In deze sectie staan wij stil bij illegaal gedrag en de criminele werkwijzen die voorkomen bij de import en vervolgens de verwerking in Nederland. In de volgende sectie beschrijven we de criminaliteit bij de export en tot slot belichten we de dubieuze rol die handelaren en tussenpersonen spelen in al deze fases. Hierbij nogmaals het voorbehoud dat de gebruikte informatie uit heimelijke bronnen vooral inzicht geeft in de criminele werkwijzen, en minder zegt over de omvang van het mogelijk criminele gedrag.

<sup>28</sup> Bron: <https://www.amlc.nl/wp-content/uploads/2024/04/Overzicht-witwasindicatoren-februari-2024.pdf>

De ILT-IOD heeft informatie over vijf mogelijk illegale handelingen. Deze lichten we hieronder verder toe.

- Illegale import vanuit het Verenigd Koninkrijk waarbij verontreinigde afvalstromen omgekat worden;
- Recyclingcertificaten worden valselijk geclaimd met medewerking van Nederlandse bedrijven;
- Betrokken partijen maken onderhandse afspraken over ontvangen van stromen buiten contracten om, hierbij wordt gefêteerd;
- Afgekeurde partijen kunststofafval worden illegaal toch verhandeld en verschijnen weer op de markt;
- Sorteerbijbedrijven leveren minder zuivere afvalstromen op (en meer afval) dan ze rapporteren en verkopen.

### 2.4.1 Criminele handelingen

#### Fraude bij import vanuit het Verenigd Koninkrijk

TCI-rapportages wijzen op risico's met afvalstromen die vanuit het Verenigd Koninkrijk naar Nederland komen. Dit is vaak kunststofafval van slechte kwaliteit doordat het ernstig vervuild is, bijvoorbeeld met residuen uit industriële processen of agrarische producten met pesticiden.<sup>29</sup> Met deze kwaliteiten zou het afval niet als groene lijst-afvalstof geëxporteerd mogen worden, maar dit gebeurt toch.

Illegale handelsstromen zouden worden gefaciliteerd door bedrijven die gespecialiseerd zijn in het omkatten van kunststofstromen. Bijvoorbeeld door afval onder een andere naam of code te importeren uit het Verenigd Koninkrijk. Met de nieuwe naam komen trailers vanuit het Verenigd Koninkrijk naar Nederland op de ferry. Bij controle in Nederland komt de 'papieren' stroom niet overeen met de afvalstof die in Verenigd Koninkrijk vertrokken is. Het komt namelijk voor dat chauffeurs andere transportdocumenten bij zich hebben en bij aankomst andere papieren gebruiken dan waarmee ze vertrokken zijn.

#### Britse recyclingcertificaten worden illegaal geclaimd

Een belangrijke factor die deze fraude een stimulans geeft is de Britse producentenverantwoordelijkheidsregeling. Bedrijven in het VK die jaarlijks grote hoeveelheden kunststof produceren dienen certificaten te kopen die aantonen dat een gelijke hoeveelheid materiaal is gerecycled, zogenaamde P(E)RN's.<sup>30</sup> Deze certificaten worden uitgegeven door geaccrediteerde recyclers of exporteurs die een bepaalde hoeveelheid kunststofafval hebben gerecycled. Kunststofproducenten kopen deze certificaten dan van de recyclers. De prijs van de certificaten ligt in mei 2024 rond de €150,- per ton. In totaal gaat er in deze markt voor certificaten rond de € 650 miljoen rond.

De fraude met deze certificaten kan diverse vormen aannemen en vindt plaats in samenwerking met handelaren in diverse landen. Informatie duidt echter op de centrale rol die Nederlandse handelaren hierin spelen op de volgende manieren:

<sup>29</sup> Dit is een beeld dat de toezichthouders van de ILT niet ondersteunen, mogelijk komt dat doordat deze transporten onder een andere naam plaatsvinden en daardoor niet worden geselecteerd voor controle.

<sup>30</sup> PRN (Packaging Recovery Note) en PERN (Packaging Export Recovery Note). Deze laatste – de PERN's – zijn certificaten voor als kunststofafval geëxporteerd is en in het buitenland nuttig toegepast.

- Afval uit andere landen wordt het Verenigd Koninkrijk binnen gebracht door Nederlandse handelaren om zo extra certificaten te kunnen claimen. Deze regeling is alleen bedoeld voor Brits afval.
- Bij export wordt de stroom dubbel geteld waardoor certificaten twee keer uitgegeven kunnen worden.
- Afval dat alleen op papier bestaat wordt naar Nederland geëxporteerd zodat certificaten geclaimd worden voor fictieve stromen.
- Op papier wordt gedaan alsof het afval naar een verwerker gaat met de juiste recyclingfaciliteiten, terwijl het eigenlijk bestemd is voor een bedrijf dat die niet heeft. Hierdoor kunnen ten onrechte certificaten geclaimd worden.

Fraude komt veel voor en heeft in het Verenigd Koninkrijk voor veel opschudding gezorgd.<sup>31</sup> Daarom heeft de Britse overheid hervormingen ingevoerd en de Nederlandse en Britse autoriteiten werken nu nauwer samen. Ook is er sprake van meer informatie-uitwisseling waardoor beter zicht is op welke Nederlandse bedrijven daadwerkelijk kunnen recyclen en welke niet. Dit neemt echter niet het risico weg dat onderweg de papieren worden gewisseld en de bestemming verandert. Mede daarom vermoeden de Britse autoriteiten dat er nog steeds sprake is van fraude met dit systeem.<sup>32</sup>

#### Partijen maken illegale afspraken over ontvangen van stromen buiten contracten om

Verderop in dit document staan we nader stil bij de faciliterende rol van handelaren op de illegale markt voor afgekeurd afval. Informatie uit heimelijke bronnen wijst echter ook op de rol die grote bedrijven hierin spelen. Milieucriminelen zijn wat dat betreft divers qua dadertype (Van der Geest et al., 2023). Zo komt het voor dat inzamelaars afspraken maken over de verdeling van de kwaliteit kunststof die wordt opgehaald op de Nederlandse markt. Hierbij worden mensen uit de kunststof- en/of papierbranche gefêteerd door hen bijvoorbeeld mee te nemen naar sportwedstrijden. Dit kan plaatsvinden op directieniveau, waarbij afspraken buiten het officiële contract om gaan. Betrokkenen ontvangen geld voor het gebruiken van andere benaming en codes voor het afval. Hierdoor komt op papier een hoogwaardigere stroom binnen, terwijl het om een laagwaardige of vervuilde stroom gaat. Dit signaal over onderlinge prijsafspraken komt uit heimelijke bronnen en kan nog niet geverifieerd worden op basis van andere bronnen.

#### Sorteerbedrijven leveren minder zuivere afvalstromen dan afgesproken

De hoeveelheid afgekeurd afval die ontstaat na het sorteren is afhankelijk van de kwaliteit van het ingenomen afval en de zorgvuldigheid van het sorteerproces. Afvalsorteerbijbedrijven zouden op papier soms meer zuivere monostromen<sup>33</sup> opgeleverd hebben dan in werkelijkheid het geval was. Monostromen afval zijn beter geschikt voor recycling en kunnen voor een hogere prijs verkocht worden dan minder gesorteerde afvalstromen. Voor slechtere stromen moet zelfs betaald worden om er ervan af te komen.

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld het artikel in The Telegraph: <https://www.telegraph.co.uk/news/2023/05/16/uk-plastic-recycling-dumped-abroad-netherlands/>

<sup>32</sup> Gespreksverslag overleg ILT en Britse autoriteiten.

<sup>33</sup> Een monostroom is afval van hetzelfde soort dat niet vervuild is, bijvoorbeeld een partij schone petflessen. Een monostroom is hoogwaardig afval en kan vaak gerecycled worden, en is daarom geld waard. Dit in tegenstelling tot gemengde afvalstromen, en laagwaardige afvalstromen zoals vervuild of afgekeurd afval, dat niet (zo) gerecycled kan worden en waarvoor vaak betaald moet worden als je je ervan wilt ontdoen.



Sorteerders kunnen per ton worden betaald. Hierdoor kan het voor hen voordelig zijn om zo snel en zo veel mogelijk te sorteren, bijvoorbeeld door de lopende band sneller zetten. Dit gaat echter ten koste van de kwaliteit van het gesorteerde materiaal, dat in de praktijk na het snellere sorteren toch nog deels uit gemengd afval kan bestaan. Ook kan een snelle sortering zorgen voor grotere lekverliezen: een grotere hoeveelheid ongesorteerd afval dat niet verwerkt kon worden.

ILT-IOD heeft informatie dat managers van verschillende afvalsorteerbedrijven onderling afspraken zouden hebben gemaakt over het structureel verhogen van de omloopsnelheid van hun sorteerinstallaties. Door de gemaakte afspraken tussen sorteerbedrijven zouden ontstane hogere lekverliezen niet opvallen tijdens controles. De sector voert zelf interne controles uit op het sorteerproces. Deze worden echter van tevoren aangekondigd. Daardoor draaien de installaties tijdens controle volgens afspraak en wordt niets opvallends geconstateerd. Het slecht gesorteerde afval zou op papier omgekat worden naar een zuiverdere stroom afval en verhandeld worden. Dit scheelt de sorteerbedrijven in kosten waardoor er toch aan verdiend wordt.

### Afgekeurd afval verschijnt weer op de markt

In de binnenlandse kunststofverwerking brengen de afgekeurde stromen – vervuild en niet-recyclebaar materiaal – criminele risico's met zich mee. Bij het sorteren worden verschillende fracties uit het afval gehaald. Na het sorteren kan er een residu stroom overblijven die zo vervuild is dat deze niet meer gerecycled kan worden. Dit materiaal is zo vervuild dat het niet meer gerecycled kan worden. Het schoonmaken is duur en is aan veel regels onderhevig. Zo mag vervuild afval (oranje lijst) volgens de EVOA niet geëxporteerd worden naar niet-OESO landen. Het afgekeurde materiaal wordt apart gehouden en men zoekt naar nieuwe afzet in Nederland.

De ILT-IOD ziet op basis van heimelijke bronnen dat afgekeurd afval illegaal weer op de markt gebracht wordt. Het afgekeurde afval zou niet volgens de regels verwerkt worden, maar wordt in plaats daarvan geëxporteerd. Dit gebeurt door het af te geven aan handelaren die het vervolgens illegaal exporteren waarbij de ontvanger in het land van bestemming wordt betaald om het afval te ontvangen. De rol van handelaren wordt later in dit stuk uitgelicht.

### 2.4.2 Gelegenheden

Verschiedende gelegenheden maken bovengenoemde criminele handelingen bij het importeren en verwerken van kunststofafval in Nederland mogelijk.

We zien een steeds meer geconglomereerde afvalverwerkingsindustrie ontstaan. De schaalvergroting van afvalconcerns werd al beschreven in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016, en is heden ten dage nog steeds aan de gang. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in verschillende (internationale) overnames (afvalOnline 2022) die soms door de ACM tegengehouden worden (NH Nieuws 2024). (Criminele) risico's die kunnen optreden door onderlinge verwevenheid tussen partijen in een branche zijn bijvoorbeeld illegale (prijs)afspraken, oneerlijke marktwerking en verminderde kwaliteit.

Tegenover een steeds meer geconglomereerde afvalverwerkingsindustrie staat een versnipperd stelsel van private en publieke vergunningverleners, toezichthouders en handhaving (VTH-stelsel) en opsporingsorganisaties. Toezicht en controle wordt deels door de sector zelf ingericht. Het

risico van controle door de eigen sector is dat er altijd commerciële belangen meespelen die misschien soms zwaarder wegen.

De organisatie van het publieke VTH-stelsel in Nederland is op inrichtings- of activiteitsniveau geregeld, wat het belang om integraal te kijken naar de risico's in een sector of van afvalstromen soms in de weg kan staan. Ook zien we dat de informatie van verschillende toezichts- en opsporingspartners niet altijd gedeeld wordt. De juridische kaders voor het delen ontbreken soms, of zijn niet zo uitgewerkt dat er ook daadwerkelijk informatie gedeeld kan worden. De verschillende IT-systemen sluiten onvoldoende op elkaar aan, waardoor de informatie niet goed gedeeld kan worden, ook als het juridisch kader er wel is. Dit gaat ten koste van een integraal overzicht van concernrelaties, de afvalstromen tussen bedrijven en de (criminele) risico's in de branche.

Het verdienmodel in de afvalsector is zoals eerder genoemd ook een gelegenheid voor criminaliteit bij de import en het verwerken van kunststofafval in Nederland. Verwerkers en handelaren ontvangen van de ontdoener van slecht recyclebaar afval tegelijk met het afval ook het geld. De baten gaan dus voor de kosten van verwerking uit. Hierdoor ontstaat de stimulans om het afval zo goedkoop mogelijk te verwerken (Buckers et al., 2021). Met elke extra verwerkingsstap slinkt namelijk de winst, wat maakt dat de meest goedkope verwerkingsmethode het aantrekkelijkst is. Daarnaast veroorzaakt het verdienmodel een prikkel om de minder goede stromen afval te verbergen en de goede stromen op papier te vergroten.

## 2.5 Criminaliteit in de export van kunststofafval

### Omkatten veroordeeld

Op 4 juni 2024 veroordeelde het hof in Den Haag een bedrijf en zijn directeur wegens het niet naleven van de EVOA-artikelen 2 en 37.

Het bedrijf heeft tussen 4 en 23 december 2020 vijf containers met composietverpakkingen (kraftzakken met een papieren buitenzak en een kunststof binnenzak) zonder de vereiste vergunningen vanuit Nederland naar India geëxporteerd.

De containers zouden via de haven van Rotterdam naar India worden verscheept zodat de kraftzakken in India konden worden gerecycled. De verdachte heeft op de formulieren met informatie over de kraftzakken ten aanzien van deze containers aangegeven dat het WASTE PAPER (papierafval) betrof dat onder code Basel Annex IX. B3020 valt. Op 7 december 2020 is een deel van de lading van de vijf containers fysiek gecontroleerd door de douane van de Rotterdamse haven. Hieruit bleek dat de lading bestond uit kraftzakken met een papieren buitenzak en een kunststof binnenzak.

Dit type composiet zakken heeft een eigen Bazel-code, waarvoor bij exporteren een kennisgeving nodig is. De verdachte heeft echter niet deze code gebruikt, maar de code voor papierafval. Bij transporten met deze laatste code is geen kennisgeving vereist; de afvalstof mag namelijk als groene lijst-afvalstof worden geëxporteerd. Voor afvalverwerkers is het doorgaans aantrekkelijker om onder de groene lijst te transporteren. Dit scheelt veel tijd en geld. En de kennisgeving zou er ook toe kunnen leiden dat het transport niet wordt toegestaan door de bevoegde autoriteiten.

Het hof oordeelde dat het bewijs wettig en overtuigend aangaf dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan het zonder de vereiste kennisgeving en toestemming overbrengen van vijf containers met afvalstoffen van Nederland naar India. Hiervoor werd de verdachte veroordeeld tot een geldboete van € 20.000,- voorwaardelijk.

ECLI:NL:GHDHA:2024:877

### 2.5.1 Criminele handelingen

Op het gebied van het exporteren van kunststofafval heeft de ILT-IOD informatie over mogelijk illegale handelingen en werkwijzen om illegale acties te verhullen. Deze lichten we hieronder verder toe.

- Het exporteren van afval naar een niet toegestane bestemming;
- Het omleiden van afvalstromen via verschillende schakels naar diverse Europese landen;
- De verschillende werkwijzen waarmee de werkelijke aard, de afzender of de bestemming van een illegale afvalstroom verhuld wordt.

#### Fraude door export naar niet toegestane bestemming

Voor de export zijn de voorschriften uit het Verdrag van Bazel essentieel. Zo is het volgens het verdrag van belang of het afval geëxporteerd wordt naar een OESO-land of een niet-OESO-land. Met name de exporten naar niet-OESO-landen brengen criminaliteit met zich mee. Exporteren naar deze bestemmingen is het strengst gereguleerd, dus regelovertreding kan sneller optreden, maar er valt ook het meeste geld mee te verdienen door de besparing op verwerkingskosten. De selectie van de bestemming is dus een stap die voor een groot deel bepaalt of een transport illegaal kan zijn of niet. Dat Nederlandse partijen meer risico's nemen hangt – zoals eerder aangegeven – ook samen met de moeilijke markt voor recycelaat.

Een belangrijke ontwikkeling in de kunststofafvalmarkt is de importstop van China in 2018. De gevolgen hiervan zijn elders uitvoerig beschreven (o.a Comolli, 2021; Bervoets, 2024). Nadat China geen afvalimport meer accepteerde kwamen veel nieuwe landen op als bestemming, met name de buurlanden, zoals Indonesië, Maleisië, Cambodja, Laos, Myanmar, Vietnam, Taiwan en Thailand. Maar ook Zuid- en Oost-Europese landen ontvingen meer afval (Europol, 2020).

Er zijn aanwijzingen dat zeer vervuilde fracties illegaal geëxporteerd worden naar onder andere Indonesië en Maleisië.<sup>34</sup> Ondanks dat deze staten dit afval niet willen ontvangen kunnen corrupte ambtenaren in het land van bestemming dit ondermijnen, iets waar de Maleisische overheid recent haar zorgen nog over uitsprak (Bazel Action Network, 2024a). Dat kan bijvoorbeeld doordat ambtenaren niet aan de bel trekken als niet-toegestane afvalstromen het land binnen komen (UNODC, 2024). Maar ook dichterbij huis, binnen Europa, vindt illegale export van kunststofafval plaats. Zo wordt in Bervoets et al. (2024) een casus beschreven waarbij Brits afval naar Polen wordt afgevoerd en vervolgens illegaal verbrand.

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld deze berichtgeving uit lokale Maleisische media: <https://www.thestar.com.my/news/nation/2024/05/13/illegal-waste-still-ending-up-in-msia>

Turkije is inmiddels een belangrijke bestemming voor afval, aangezien Turkije deel is van de OESO maar relatief lage verwerkingskosten kent. Export is echter alleen toegestaan als er aan voorwaarden voldaan is, bijvoorbeeld als het gaat om een groene lijst-afvalstof bestemd voor nuttige toepassing in het land van bestemming. Voor kunststofafval geldt bovendien dat het gerecycled moet worden. Hiervan is zeker niet altijd sprake in Turkije. Heimelijke bronnen geven aan dat er nog veel laagwaardige fracties naar Turkije gaan. In de media zijn misstanden naar voren gekomen over het dumpen van Europees afval van zeer slechte kwaliteit op stortplaatsen in Turkije (Greenpeace, 2021). In de sectie over handelaren hieronder wordt verder ingegaan op Turkije als bestemming en op de dubieuze rol van handelaren hierin.

#### Het omleiden van kunststofafval

Niet elk land controleert even streng op EVOA-wetgeving. Daarom worden veel afvaltransporten met als eindbestemming niet-OESO-landen eerst omgeleid via andere EU-lidstaten en OESO-landen (Interpol, 2020; Comolli, 2021). Voorheen was directe export van vervuild kunststofafval vanuit Nederland naar een niet-OESO-land risicovoller dan vanuit buurlanden, vanwege het scherpe toezicht. Recente heimelijke bronnen geven echter de indicatie dat het toezicht is toegenomen in omliggende landen, waardoor Nederland nu juist wordt gebruikt als doorvoerhaven. Ook zijn er signalen uit heimelijke bronnen dat er door Nederlandse en Duitse bedrijven vanuit Spanje zou worden geëxporteerd om toezicht te ontwijken. Vanuit Spanje wordt het kunststofafval eerst geëxporteerd naar Thailand waarna het vervolgens in Laos of Myanmar belandt. Bedrijven zijn dus flexibel in het kiezen van de route van hun afvaltransporten en kiezen niet altijd de kortste route maar die met de kleinste pakkans.

Daarnaast heeft het omleiden via een ander land als voordeel dat de herkomst van het afval minder transparant wordt. Met name als het afval in het nieuwe land opnieuw wordt verwerkt, zo vertelt een ILT-inspecteur. Afval dat bijvoorbeeld van Nederland naar België wordt verscheept en daar wordt gemengd met Belgisch kunststofafval is zeer moeilijk te traceren. De nieuwe – gemengde – lading afval kan nu eenvoudig doorgaan als puur Belgisch afval zonder dat de toezichthouder hierachter kan komen. Een andere verwerkingsmethode waarover signalen zijn is het opnieuw verpakken van het afval in een ander land, waarna het lijkt alsof het afval een nieuwe oorsprong heeft.

Partijen afval worden tussen handelaren uit verschillende Europese landen over en weer geëxporteerd, waardoor de herkomst moeilijk te achterhalen is voor toezichthouders. Hiermee helpen diverse handelaren grotere bedrijven om van hun meest vervuilde stromen kunststofafval af te komen. Ook komt het voor dat partijen worden doorverkocht binnen een bedrijf dat in meerdere landen opereert, zodat de stroom niet meer te traceren is. Hiervoor maken sommige bedrijven gebruik van eigen vestigingen of postadressen in het buitenland. Zo kunnen zij via 'intern transport' stromen van Nederland naar hun buitenlandse vestiging brengen. Soms worden de buitenlandse vestigingen of postadressen alleen op papier gebruikt en gaan de kunststofafvalstromen rechtstreeks naar een bestemming in Azië.

#### Het verhullen van de ware aard, afzender of bestemming

In de vorige paragrafen wordt beschreven dat afval geëxporteerd wordt naar plekken waarnaar dat niet is toegestaan, eventueel door het om te leiden via andere Europese landen. Om dit voor elkaar te krijgen worden verschillende methoden gebruikt waarmee de criminele handelingen verhuld worden. Deze sectie beschrijft deze criminele werkwijzen. Voordat een afvalstroom uit-

gevoerd kan worden dient documentatie ingevuld te worden. Als de afvalstof bijvoorbeeld naar een niet-OESO-land wordt overgebracht is een kennisgevingsprocedure vaak verplicht, afhankelijk van de afspraken met dat specifieke land. Ook voor transport binnen de EU of naar een OESO-land van afvalstoffen ter verwijdering moet een kennisgeving worden opgemaakt. Hierbij komt de eis om uitgebreide documentatie over de kwaliteiten van de afvalstof te overleggen aan de vergunningverlener (in Nederland is dat ILT). Maar ook als er geen kennisgeving verplicht is, bijvoorbeeld als binnen de EU een afvalstof wordt overgebracht die nog een nuttige toepassing heeft, is het vereist documentatie van de export op te maken in de vorm van een bijlage VII EVOA-document. Voor transporten over land of over zee is het nodig voor de transporteur om fysieke documentatie bij zich te hebben zoals een transportdocument of een begeleidingsbrief. Als afvalstoffen vervoerd of geëxporteerd worden bestaat de kans dat de douane, de ILT, of andere instanties controles uitvoeren. Om de kans op controles te verkleinen en om tijdens een controle een illegaal transport te verhullen komt het voor dat verkeerde informatie op wordt gegeven in de digitale of fysieke documentatie over de te exporteren stroom.

Dit gebeurt bijvoorbeeld op de volgende manieren:

- De code wordt vervalst waaronder het afval weggaat. Het gebruik van de code voor kunststofafval verhoogt mogelijk de kans op controle, en bij bepaalde exports moet er voor kunststofafval een kennisgeving opgemaakt worden. Hierdoor komt het voor dat er een ongerelateerde code gekozen wordt waardoor de controlekans kleiner wordt of de kennisgevingsprocedure vermeden kan worden. Zo blijkt uit onze informatie dat afval wordt afgevoerd onder codes zo divers als die van textiel, automobielen, tractors, rijwielen, motorrijwielen en andere voertuigen. De casus die in het begin van paragraaf 2.5 beschreven wordt, illustreert het omkatten van afval door het wijzigen van een code. Onderweg (bijvoorbeeld op zee) worden de begeleidende documenten omgewisseld waardoor de lading op papier een nieuwe herkomst of bestemming krijgt (Bervoets, 2024). Het voordeel hiervan is dat de lading onder een niet-afvalcode rechtstreeks naar het land van bestemming geëxporteerd kan worden. Omleiden via andere havens is dan niet nodig en dit drukt de kosten.
- Afval wordt op papier omgekat tot product om het vervolgens ook als product te kunnen exporteren. Geshredderd kunststofafval kan bijvoorbeeld moeilijk te onderscheiden zijn van de grondstof kunststof granulaat, terwijl het niet aan de milieuhygiënische en kwaliteitseisen voldoet.
- Containers met laagwaardige fracties kunststofafval die verscheept worden via binnenlandse terminals direct over te laden langszij een zeeschip. Hierdoor komt de lading niet op de kade en voorkomt men dat de douane kan scannen.

Voor bepaalde afvaltransporten waarvoor de kennisgevingsprocedure geldt, is het noodzakelijk dat de afvalstoffen nuttig worden toegepast in het land van bestemming. Van een nuttige toepassing is bijvoorbeeld sprake als het afval wordt gerecycled of wordt verbrand voor energieopwekking. Het afval is dan meer waard. Het komt voor dat bij een lading aangegeven wordt dat deze bestemd is voor recycling (code R3), terwijl de plaats van bestemming deze mogelijkheid niet heeft. Hierdoor wordt de zending illegaal.

Het is voor een exporteur (en voor de toezichthoudende of controlerende instantie) niet altijd makkelijk om te achterhalen of een bestemming de goede verwerkingsmogelijkheden heeft voor het afval. Hiervoor moet onderzoek gedaan worden en informatie worden bijhouden over alle mogelijke afvalverwerkers in alle landen. Bij een exporteur zouden wel alarmbellen

moeten gaan rinkelen als de prijs van de handel niet marktconform is. Als de prijs die voor het afval betaald wordt door de bestemming relatief hoog is of de prijs die betaald moet worden door de exporteur relatief laag, dan kan er wel vermoed worden dat dit te mooi is om waar te zijn en het afval voor dat geld op de bestemming niet gerecycled kan worden.

Naast aanpassingen in de documentatie wordt ook de vracht zelf aangepast om toezicht te omzeilen. Zo wordt kunststofafval dat niet naar bepaalde bestemmingen geëxporteerd mag worden in containers verstopt achter afval dat wel is toegestaan. Op de begeleidingsdocumenten worden alleen de legale goederen vermeld (Interpol, 2020). Bervoets (2024) beschrijft een casus waarin afval (waaronder kunststofafval) vanuit Nederland geëxporteerd werd naar China. Het afval was achter lading schone papierballen verborgen. Zulke vermengde stromen belanden uiteindelijk op plekken die het niet kunnen verwerken en vervuilen daarmee recyclingstromen (Ismawati et al., 2024).

In sommige gevallen wordt ook de koper van deze afvalcontainers bedrogen. Deze denkt dan containers papier te kopen maar krijgt uiteindelijk ook veel vervuild afval. De handelaar die bemiddelt tussen verkoper en koper is vaak niet aanwezig bij het laden. Dit zorgt voor een verhoogd risico op het bijplaatsen van slechter materiaal. Een bedrijf dat de containers inlaadt, stuurt foto's van de lading naar de koper. Op de foto's lijkt de lading mooi en goed van kwaliteit te zijn en de koper doet dan vaak een 70% aanbetaling. Als de koper de container ontvangt komt hij erachter dat de lading veel minder waard is dan overeengekomen. De aanbetaling is hij dan al kwijt. Handelaren kunnen verantwoordelijk (of op de hoogte) zijn voor het verbergen van slechte partijen in andere lading, maar dat is niet altijd het geval.

In andere gevallen is er sprake van samenspanning met de afnemer. Deze weet dat hij slechte kwaliteit materiaal binnenhaalt en betaalt hier dus ook minder voor of krijgt betaald voor de ontvangst. Al met al worden er diverse verhullingstechnieken toegepast. Deels door aanpassingen in de fysieke landen, zoals shedderen of verstopping, maar ook door documentatie aan te passen. Dit verkleint de pakkans en maakt het toezicht op deze stromen zeer gespecialiseerd werk.

### 2.5.2 Gelegenheden

Met betrekking tot de export zien we een aantal factoren die criminaliteit mogelijk maken en of in de hand werken.

De markt is niet gunstig voor afvalverwerking in Nederland en de Europese Unie. Oorzaken hiervan zijn de relatief hoge kosten voor afvalverwerking en recycling in Europa versus de lagere kosten daarvan in niet-EU- of niet-OESO landen. De neiging bestaat om het land met de laagste verwerkingskosten te kiezen, ook als dit niet is toegestaan binnen de wettelijke kaders. Ook kan, zoals eerder beschreven, de hogere prijs van recycelaat niet concurreren met de lage prijzen van nieuw kunststof, waardoor er simpelweg steeds meer nieuw kunststof en meer kunststofafval op de wereld komt. Het afval moet ergens naar toe en vindt vaak een weg naar een plek waar de verwerkingskosten lager zijn. Ook is de productie-economie in Europa beperkt waardoor de vraag naar grondstoffen zoals recycelaat beperkt is. In delen van Zuid-oost-Azië ligt deze prijs hoger. Dit resulteert in export naar landen waar de vraag hoger ligt. De internationale afvalwetgeving is complex en het toezicht en handhaving hierop is versnipperd, waarbij het internationaal samenwerken en informatie delen nog extra uitdagingen geeft. Bij één internationaal afvaltransport kunnen meerdere vergunningverleners, douane-ambtenaren, toezichthouders, handhavers en andere instanties uit diverse landen betrokken

zijn. Al deze instanties hebben een eigen mandaat en bijbehorend stukje informatie dat vaak moeilijk gedeeld kan worden onderling. Hierdoor ontbreekt een integraal zicht op afvaltransporten en de risico's die daaraan verbonden zijn. Door gebrekkige informatie-uitwisseling tussen lidstaten hebben handelaren vrij spel en weten ze rookgordijnen op te trekken door afval in- en uit te voeren via verschillende routes en landen. De nieuwe EVOA schrijft voor dat er vanaf 2026 alleen met digitale EVOA-documenten gewerkt mag worden. Hierdoor zijn internationale afvalstromen beter te monitoren.

De huidige internationale samenwerkingsverbanden werken vooral projectmatig of niet operationeel en van het structureel delen van informatie is nog te weinig sprake. Zo is het uitwisselen van informatie over Nederlandse bedrijven die via een andere lidstaat uitvoeren of buitenlandse bedrijven die via Nederland uitvoeren niet structureel geregeld. De complexe regels en versnipperd internationaal toezicht bieden veel mogelijkheden aan actoren om illegaliteit te verhullen en zelf onder de radar te blijven.

Daarnaast voert niet elk land even streng toezicht op EVOA-wetgeving uit, waardoor criminelen gebruik kunnen maken van de zwakke schakels in het toezicht. Met het oog op het in 2026 in werking tredende EVOA-exportverbod, waarbij het voor EU-landen helemaal verboden wordt kunststofafval te exporteren naar niet-OESO-landen zonder aan zeer strikte voorwaarden te voldoen, wordt dit verschil in handhaving mogelijk nog prominenter. Zo kan kunststofafval op papier geëxporteerd worden naar Oost-Europa voor recycling, terwijl het in werkelijkheid vanuit daar als gereed product – en dus geen afvalstof – verscheept wordt naar bijvoorbeeld China. Uit signalen van ILT-IOD blijkt dat in landen als Roemenië, Bulgarije, Oekraïne, Kosovo en Albanië nu al veel Chinese verwerkers lijken te zijn neergestreken, zowel goede als slechte.

## 2.6 Criminaliteit door handelaren en tussenpersonen

Handelaren en tussenpersonen spelen een belangrijke rol in de hele kunststofafvalketen. Zij kunnen betrokken zijn bij het importeren en exporteren van afval, maar ook bij verwerking en transport. Uit diverse onderzoeken en eerdere dreigingsbeelden blijkt dat handelaren en tussenpersonen in de kunststofafvalstoffenbranche (nog altijd) een probleem vormen. Deze bedrijven handelen vaak verwijtbaar. Daarnaast zijn zij oncontroleerbaar en ontnemen zij het zicht op de markt (Van den Anker, 1997; Spapens, 2016). Daarom wordt in dit hoofdstuk apart aandacht besteed aan de handelaar en tussenpersoon in de kunststofafvalbranche. We beschrijven hieronder de rol die zij spelen en de mogelijke criminele handelingen die wij zien. Tot slot beschrijven we de gelegenheden die het mogelijk maken dat handelaren en tussenpersonen een risicovolle rol vervullen in de kunststofafvalketen.

### 2.6.1 Rol van handelaren en tussenpersonen

Onder handelaren verstaan wij de bedrijven die stromen afval kopen en weer verkopen. Tussenpersonen kunnen allerlei diensten verlenen in de afvalketen. Zij brengen bijvoorbeeld partijen bij elkaar in de handel, regelen het transport of de administratie. Handelaren en tussenpersonen doen zelf niets met het fysieke afval.

De risicovolle handelaren en tussenpersonen zijn kleine bedrijven die vaak geen werf voor opslag of overslag hebben. Ze zijn vaak wel in het bezit van een VIHB-registratie.<sup>35</sup> Bij de export en het transport van het afval zijn vaak meerdere kleine bedrijven betrokken die optreden als handelaar of tussenpersoon.

Bedrijven van kleine handelaren zouden volatiel zijn, als een kleine handelaar uit de markt verdwijnt staat er al snel een nieuwe op. Soms gaat het om een nieuwe medewerker die namens het originele bedrijf de markt op gaat. Het kan ook voorkomen dat nieuwe bedrijven opgericht worden door familieleden of bekenden van een kleine bestaande handelaar.

### 2.6.2 Criminele handelingen

De ILT-IOD heeft aanwijzingen dat handelaren en tussenpersonen vaak een rol spelen in de illegale import, handel en export van kunststofafval op de volgende manieren:

- Afgekeurde en slechte stromen kunststofafval worden door handelaren verhandeld en geëxporteerd;
- Handelaren zijn betrokken bij oplichting van hun klanten;
- Handelaren en tussenpersonen hanteren diverse werkwijzen waarmee de werkelijke aard, de afzender of de bestemming van een illegale afvalstroom verhuld wordt. Zoals het vervalsen van begeleidende documenten en het veranderen van codes, het omkatten van afval naar product, of het verbergen van afval onder een andere deklading. Deze werkwijzen zijn te lezen in eerdere secties over import, verwerking en export, en noemen wij hier niet nogmaals.

### Slechte stromen afval verhandelen en exporteren

Zoals eerder in de sectie over importeren en verwerken in Nederland beschreven is, komt het voor dat grote Europese afvalinzamelaars en sorteerbebedrijven partijen kunststofafval die overblijven na het scheiden doorverkopen aan kleine handelaren en tussenpersonen. Het gaat om partijen van zeer slechte kwaliteit die uit Nederland komen, maar ook uit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Kleine handelaren zouden volgens informatie waarover ILT-IOD beschikt binnen de afvalsector openlijk op zoek zijn naar slechte en afgekeurde stromen kunststofafval. Zij bieden aan het slechte afval voor een lage prijs over te nemen. De prijs die inzamelaars en sorteerders betalen aan deze handelaren is lager dan wat betaald zou moeten worden aan legitieme verwerkers van laagwaardige afvalstromen. De partijen worden door deze dubieuze handelaren, soms verschillende malen via andere handelaren of via verschillende landen, doorverkocht zodat de stroom niet meer te traceren is. Uiteindelijk wordt het afval illegaal via bepaalde bedrijven en kleine handelaren geëxporteerd naar bijvoorbeeld Azië en Turkije, waar het niet goed wordt verwerkt. Door het afvalmanagement van slechte stromen uit te besteden en zich te ontdoen van slechte stromen voor te lage prijzen nemen de grote inzamelaars het risico dat hun afval illegaal geëxporteerd wordt. De kleine handelaren en tussenpersonen kunnen zelf malafide zijn, maar worden daarnaast ook als een soort katvanger ingezet door de grote inzamelaars en sorteerbebedrijven.

<sup>35</sup> Bedrijven die op Nederlands grondgebied bedrijfsafval of gevaarlijke afvalstoffen inzamelen, vervoeren, verhandelen en/of hierin bemiddelen moeten vermeld staan op de landelijke lijst van Vervoerders, Inzamelaars, Handelaars en Bemiddelaars (VIHB-lijst). Dit geldt voor Nederlandse en buitenlandse bedrijven



### Oplichting door handelaren

Het komt voor dat handelaren andere bedrijven oplichten. Dit gebeurt onder andere door het incasseren van aanbetalingen, terwijl er vervolgens geen partijen geleverd worden. Ook gebeurt het dat de kwaliteit die geleverd wordt minder is dan waarvoor betaald is. Soms gaat het om aanbetalingen van 30% en kan het bedrag oplopen tot duizenden euro's die de kopers dan kwijt zijn. Meestal gebeurt dit bij kleinere transporten in de internationale handel, waardoor de mogelijkheden gedupeerden om hun recht te halen beperkt is.

### 2.6.3 Gelegenheden

Met betrekking tot de rol van handelaren in de kunststofafvalbranche zien we factoren die criminaliteit mogelijk maken of in de hand werken. Een aantal gelegenheden noemen we hier kort, omdat deze overeenkomen met de gelegenheden voor criminaliteit bij het importeren, verwerken en exporteren (waar de handelaren en tussenpersonen ook vaak een rol bij spelen).

Handelaren en tussenpersonen zijn niet goed controleerbaar omdat zij vaak geen fysieke bedrijfslocatie hebben en afval vaak niet fysiek onder zich houden. Hierdoor zijn handelaren en tussenpersonen vaak niet vergunningplichtig, zoals een milieubelastende activiteit of een transport wel is. De wet milieubeheer lijkt producenten van afvalstoffen te ontslaan van hun verantwoordelijkheid voor de verwerking van afval zodra zij het afgeven aan een volgende speler in de keten. In de Wet milieubeheer wordt met afgifte van afval de fysieke afgifte bedoeld, maar hiervan is niet altijd sprake. Het komt voor dat het eigenaarschap op papier wijzigt terwijl het afval fysiek niet verplaatst is. Als de nieuwe eigenaar een handelaar is, dan levert dat veel risico's op, vooral doordat die het afval kan verhandelen zonder het ooit gezien te hebben.<sup>36</sup> Hierdoor kunnen handelaren zich verschuilen achter de omschrijving van het afval in de papieren, ondanks dat zij mogelijk wel op de hoogte waren van de werkelijke aard. De ILT heeft in 2013 een signaalrapportage uitgebracht over de risicovolle rol van afvalhandelaren. Hierin werd geadviseerd om artikel 10.37 van de Wet milieubeheer te wijzigen zodat afgifte van afval aan handelaren niet meer mogelijk is. Dit heeft niet tot aanpassing geleid.

Wel hebben handelaren en tussenpersonen een VIHB-registratie nodig als zij kunststofafval verhandelen of daarin bemiddelen. Bedrijven die op Nederlands grondgebied bedrijfsafval of gevaarlijke afvalstoffen inzamelen, vervoeren, verhandelen en/of hierin bemiddelen moeten in het bezit zijn van een VIHB-registratie.<sup>37</sup> Het systeem van VIHB-registratie wordt zowel in de branche als door toezichthouders als risicovol gezien.<sup>38</sup> Het is voor praktisch iedereen mogelijk om een VIHB-registratie aan te vragen. Er is geen controle of de aanvrager wel over de vereiste beschikkingen, certificaten, erkenningen of registraties beschikt. In de branche wordt gezegd dat de manier waarop de inregeling van VIHB-lijst werkt nu ruimte biedt aan 'cowboys' die de regels willens en wetens omzeilen.

Er zijn veel kleine handelaren en tussenpersonen actief in de kunststofafvalsector. Door beperkte kennis van de onderlinge verwevenheid van handelaren en tussenpersonen in de

<sup>36</sup> Signaal ILT, gesprek inspecteur.

<sup>37</sup> Bedrijven die op Nederlands grondgebied bedrijfsafval of gevaarlijke afvalstoffen inzamelen, vervoeren, verhandelen en/of hierin bemiddelen moeten vermeld staan op de landelijke lijst van Vervoerders, Inzamelaars, Handelaars en Bemiddelaars (VIHB-lijst). Dit geldt voor Nederlandse en buitenlandse bedrijven.

<sup>38</sup> ILT-kunststofsessie.

afvalbranche is het toezicht en de opsporing complex. Het feit dat de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) in Nederland op inrichtingsniveau geregeld is maakt het opbouwen van een integraal beeld van risicovolle spelers en stromen lastig. Daarnaast kan het voor toezichthoudende en opsporingsinstanties moeilijk zijn om informatie met elkaar te delen, doordat daar niet altijd goede werkafspraken of samenwerkingsverbanden voor bestaan. Ook zien we dat de informatie van verschillende toezichts- en opsporingspartners niet altijd gedeeld wordt. De juridische kaders voor het delen ontbreken soms, of zijn niet zo uitgewerkt dat er ook daadwerkelijk informatie gedeeld kan worden. Dit gaat ten koste van een integraal overzicht van handelaren en hun rol in de (mondiale) afvalhandel.

Handel in afvalstoffen vindt ook in toenemende mate plaats op het internet, zoals op de website scrapo.com. Controle richt zich echter vooral op fysieke activiteiten. Een vergunning of een melding Activiteitenbesluit is immers de basis voor het bestuur om toezicht te kunnen houden en te kunnen handhaven. Ook is informatie over handelaren en tussenpersonen en de zaken die ze soms doen niet makkelijk beschikbaar.

Handelaren en tussenpersonen geven uit concurrentieoverwegingen zo weinig mogelijk inzicht in met wie ze zakendoen. Dit om te voorkomen dat de bewerker of verwerker direct zaken gaat doen met de ontdoener. Communicatie van handelaren en tussenpersonen over contracten en handel verloopt vaak via Whatsapp. Per mail wordt alleen met grote bedrijven gecommuniceerd. Het risico bestaat dat daardoor effectieve controle niet mogelijk is. Fysieke documenten, zoals bijlage VII, worden wel fysiek met een vracht meegestuurd.

### 2.7 Conclusies en aanbevelingen

Kunststofcriminaliteit komt voor in de gehele kunststofafvalketen. In ons eigen land ondermijnt dit het gelijke speelveld, waarbij de partijen die zich wel aan de wet- en regelgeving houden benadeeld worden. In het buitenland zorgt onjuiste verwerking voor risico's bij mens en milieu door vervuiling, mede door de grote diversiteit aan chemische additieven aan kunststof.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat in elke stap in de kunststofketen het risico bestaat dat de wet- en regelgeving wordt ontdoken. Illegale handelingen kunnen voorkomen tijdens het importeren van kunststofafval, tijdens de verwerking in Nederland, tijdens het handelen en het exporteren. Hierbij spelen handelaren en tussenpersonen een belangrijke rol. Zij faciliteren de markt door de meest problematische (vervuilde) kunststofafvalstromen over te nemen.

De ILT-IOD beschikt echter ook over informatie dat deze handelaren samen zouden werken met grotere partijen in de branche, die zich op die manier goedkoper kunnen ontdoen van moeilijk te verwerken afvalstromen. Ook worden in de kunststofafvalbranche mogelijk illegale (prijs)afspraken gemaakt over verdeling en verwerking van problematische afvalstromen. Door verschillende verhullingstechnieken worden afvalstromen aan het zicht onttrokken, zoals het versnellen van documenten, het gebruiken van dekladingen of het omleiden van afvaltransporten met meerdere schakels of via plekken waar op dat moment toezicht en handhaving minder scherp zijn.

Deze analyse is gebaseerd op informatie uit vertrouwelijke bronnen. Het geeft een indruk van de manieren waarop criminaliteit plaats kan vinden in de kunststofafvalbranche. De meerwaarde van onze bronnen zit vooral in het gedetailleerd inzicht dat geboden wordt in hoe de verschillen-

de criminele handelingen met kunststofafval eruit kunnen zien. De ILT-IOD voert op dit moment verder onderzoek uit naar de signalen die in dit rapport genoemd worden.

Het belang van het aanpakken van de criminaliteit is groot. Wij zien dat de criminele handelingen vooral schadelijke gevolgen hebben voor onze leefomgeving en het milieu. Ook zien we dat de recycling van kunststofafval maar moeilijk rendabel wordt voor bedrijven. Indien sommige partijen de regels voor juiste verwerking blijven ontduiken, zorgt dit voor een oneerlijk speelveld waarbij partijen die wel de benodigde kosten maken het onderspit delven.

De volgende aanbevelingen zijn vooral gericht op de rol van toezicht en handhaving:

#### → **Verbeter het inzicht in de concernrelaties en de (criminele) werkwijzen in de Nederlandse en internationale afvalbranche en de risicovolle afvalstromen**

Er is inzicht in de activiteiten van de kunststofafvalbranche en de afvalstromen, maar dat inzicht is versplinterd en verdeeld over verschillende overheidsdiensten en private bedrijven, waaronder de ILT, de douane, de omgevingsdiensten, de politie, Rijkswaterstaat en financiële instellingen. De verschillende IT-systemen zijn niet goed op elkaar aangesloten, waardoor informatie niet goed uitgewisseld kan worden. Tegelijkertijd conglomereert de afvalmarkt steeds meer, waardoor onderlinge financiële en materiele stromen minder transparant worden. Door informatie meer te delen kan gezamenlijk beter inzicht verkregen worden in de branche en de risico's. Met betrekking tot heimelijke inwinning toont deze rapportage hoe deze informatie kan bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in de criminele werkwijzen binnen een branche. Verdere investering hierop is essentieel om zowel toezicht als opsporing te voeden met informatie voor gerichte handhaving. Het belang van het gebruik van financiële informatie volgt uit het feit dat criminele afvalverwerking om geld draait. Gebruik dit als uitgangspunt voor de opsporing.

*Hoe? Bijvoorbeeld door meer samen te werken met toezicht- en opsporingspartners in binnen- en buitenland, delen van informatie, het kunnen gebruiken van inspectiedata en informatie en verdachte transacties van financiële instellingen voor analyse, delen van risico-indicatoren van milieucriminaliteit met financiële instellingen en het meer inzetten op en gebruiken van de informatie uit heimelijke inwinning. Investeer op het kunnen delen van informatie via de verschillende IT-systemen en vergroot het inzicht in de onderlinge verwevenheid van partijen om hier risico gestuurd op te kunnen controleren, handhaven en opsporen.*

#### → **Coördineer het internationale toezicht op kunststofafval stromen en actoren**

Het omleiden van kunststofafval via omringende landen is een belangrijke werkwijze. De gelegenheid hiervoor wordt geboden doordat omringende landen het toezicht op verschillende manieren hebben geregeld. Soms strenger in het ene land dan in het andere. Hierdoor kiezen partijen die havens die op dat moment de grootste kans van slagen hebben. *Hoe? Door internationale samenwerkingen aan te gaan en informatie te delen kan er beter risicogestuurd toezicht gehouden worden. Maak hierbij gebruik van bestaande gremia en netwerken zoals Europol, IMPEL, EnviCrimeNet, ENPE, Eufje, Interpol en zusterorganisaties. Ook douane, OLAF, OESO en de Verenigde Naties zijn hierin relevant.*

#### → **Versterk en versoepel procedures voor internationale justitiële samenwerking**

Criminele handelwijzen beslaan meerdere (EU)-landen. Effectieve aanpak vraagt om opsporingsonderzoeken die hier flexibel mee om kunnen gaan. Hiervoor is het essentieel dat opsporingsinstanties en openbaar aanklagers goed en snel kunnen samenwerken in internationaal verband.

*Hoe? Investeer binnen het Openbaar Ministerie in een breed en internationaal netwerk om milieucriminaliteit aan te pakken. Trek hiervoor extra specialisatie en kennis aan om dit proces te bespoedigen en soepeler te laten verlopen.*

#### → **Investeer in het proactief en risicogericht kunnen opsporen van criminaliteit met kunststofafval**

Om de schaarse opsporingscapaciteit effectief, tijdig en op de juiste signalen te kunnen inzetten is het essentieel om een actueel beeld op te bouwen van de spelers, de activiteiten en de criminele werkwijzen in een sector.

*Hoe? Door een goede intelligence organisatie in te richten, een actuele informatiepositie op te bouwen, gericht data en informatie te verzamelen en te analyseren om nieuwe criminaliteit te ontdekken, door (financiële) risico-indicatoren voor afvalcriminaliteit in beeld te hebben, en een goede samenwerking met toezicht en opsporingspartners.*

#### → **Gebruik de informatie die over afvalcriminaliteit beschikbaar is om na te denken over mogelijke interventies. Dit kan een opsporingsonderzoek zijn maar ook een signaal naar beleid of een bestuursrechtelijke aanpak**

TCl-informatie laat zien dat er op veel vlakken criminaliteit voorkomt, echter leidt dit niet altijd tot succesvolle opsporingsonderzoeken.

*Hoe? Op basis van een goede informatiepositie bij de opsporingsdiensten en een goed werkende intelligence organisatie kan casuïstiek in de Landelijke Milieukamer tijdig ingebracht worden waar over mogelijke interventies worden beslist. Gebruik daarbij ook Justia, voorheen de Toolbox Strafrecht. Bij de verschillende toezicht- en opsporingsinstanties wordt geïnvesteerd in de samenwerking en het leren kennen van elkaars mandaat en juridisch kader. Ook kennis over en juiste toepassing van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is essentieel. Zorg dat kennis en lessen uit opsporingsonderzoeken breder gebruikt worden.*

#### → **Stimuleer de samenwerking in aanpak van afvalcriminaliteit in het bestaande stelsel van vergunningen, toezicht en handhaving (VTH-stelsel)**

Informatie over afvalcriminaliteit, de afvalketen en de afvalstromen kan op dit moment niet altijd makkelijk gedeeld worden tussen de betrokken organisaties. Gegevensuitwisseling tussen VTH-partners is complex. Vaak is onduidelijk wat wel en niet gedeeld mag worden. Dit is een belangrijk knelpunt voor het opbouwen van een sterke informatiepositie.

*Hoe? Investeer in juridische expertise en voldoende ondersteunende capaciteit en zoek de samenwerking in het VTH-stelsel. Op dit moment wordt er in het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH (IBP VTH) gewerkt aan het verbeteren van de onderlinge samenwerking, waaronder de samenwerking tussen bestuurlijke – en strafrechtelijke aanpak en het delen van informatie. ILT-IOD is hierbij betrokken.*

→ **Verbeter het zicht en toezicht op handelaren en tussenpersonen die actief zijn op de kunststofafvalmarkt**

Handelaren zijn een spil in de criminele kunststofafvalmarkt. Centrale monitoring van actieve partijen (en afvalstromen) binnen de kunststofafvalbranche ontbreekt. Hierdoor is weinig zicht op nieuwe toetreders die weinig belemmeringen ervaren in het betreden van de Nederlandse markt.

*Hoe? Stimuleer regelgeving die beter toezicht op afvalhandelaren en tussenpersonen mogelijk maakt, maak bijvoorbeeld het verkrijgen van een VIHB-registratie moeilijker, gebruik het mogelijk verliezen van de VIHB-registratie als sanctie. Pas daarnaast de Wet milieubeheer aan zodat afgifte aan een handelaar niet mogelijk is. **Monitor op actoren die nieuw actief zijn op de Nederlandse markt.** Hou een centraal overzicht bij van nieuwe actoren en controleer risicogestuurd, met name op deze nieuwe toetreders. Kijk hierbij ook naar partijen die actief zijn op digitale communicatie- en handelsplatformen.*

→ **Anticipeer op het aanstaande exportverbod op kunststofafval, dat vermoedelijk een extra impuls zal zijn voor illegale afvaltransporten**

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de handelwijzen van de laatste vijf jaar. Het is waarschijnlijk dat het aanstaande exportverbod nog meer regelontduiking tot gevolg zal hebben. Bestaande praktijken faciliteren al in het ontwijken van een dergelijk verbod, bijvoorbeeld door het omleiden van afval via een haven met minder strenge controle.

*Hoe? Door risicogestuurde opsporing en toezicht op basis van een goede informatiepositie kunnen nieuwe risico's en MO's tijdig worden herkend. Maar monitor ook of nieuwe gelegenheden zich aandienen. Het legitiem omzeilen van het exportverbod kan door het kunststofafval daadwerkelijk te recyclen tot een secundair product. Zowel de branche als toezichthouders hebben baat bij een generieke regeling over einde-afval voorwaarden voor kunststof. Inzet vanuit de beleidsdirectie om het door de EU gestarte traject tot een goed einde te leiden is gewenst.*

→ **Handhaaf op producentenverantwoordelijkheid zodat recyclingnormen gehaald kunnen worden**

Dit heeft als doel om hoogwaardig hergebruik te stimuleren en de kosten hiervoor bij de vervuiler te leggen. De voorgeschreven recyclingnormen geven druk op de markt, bij het opvolgen van de kunststofverpakkingsketen moet illegale verwerking uitgesloten kunnen worden. Dit is ook de verantwoordelijkheid van producenten en niet alleen van de afvalketen.

*Hoe? De producentenorganisaties moeten bewijzen dat hun afval op een milieuverantwoorde wijze is gerecycled willen zij dit mee laten tellen. Zorg dat deze informatie eenvoudig toegankelijk is voor de toezichthouder.*

## Literatuur

De internetlinks zijn gecontroleerd bij het verschijnen van dit rapport

AfvalOnline. (2022). Kras Recycling grotendeels in Thaise handen.

<https://afvalonline.nl/bericht/37388/kras-recycling-grotendeels-thaise-handen>

Basel Action Network. (2024). European Union Export Data: 2023 Annual Summary.

<https://www.ban.org/plastic-waste-project-hub/trade-data/eu-export-data-annual-summary>

Basel Action Network. (2024a). Massive e-Waste Seizure in Malaysia Follows Tip-Off from

Global Waste Watchdog Group. <https://www.ban.org/news/2024/6/26/massive-e-waste-seizure-in-malaysia-follows-tip-off-from-global-waste-watchdog-group>

Binnenlandsbestuur. (2024). VNG beëindigt contract met Verpact.

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/vng-zet-contract-met-verpact-voorlopig-stil>

Buckers, L., Van Ginkel, R., Van Hal, P., Havinga, S., Klomp, W., Lipholt, E., & De Louw, M. (2021). Afval bestaat toch wél: oude en nieuwe dreigingen. In: Neve, R. (Red.)

*Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021. Strategische Milieukamer.*

Comolli, V. (2021). Plastic for profit: *Tracing illicit plastic waste flows, supply chains and actors.* Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Switzerland.

Comolli, V. (2024). *Plastic Waste and Criminality.* In: Gündogdu, S. *Plastic Waste Trade: A New Colonialist Means of Pollution Transfer* (pp. 107-112). Cham: Springer Nature Switzerland.

Dell, J. (2024). Major- Six-Year Trends in Global Plastic Waste Trade. In: Gündogdu, S. *Plastic Waste Trade: A New Colonialist Means of Pollution Transfer* (pp. 107-112). Cham: Springer Nature Switzerland.

Europese commissie. (2012). CEMENT, WASTE, AND CARBON MARKETS.

<https://www.no-burn.org/resources/cement-waste-and-carbon-markets/>

EVOA. (2024). Verordening (EU) 2024/1157. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1157>

ILT. (2023b). Hoogwaardige grondstoffen naar verre landen door geringe vraag in EU.

<https://www.ilent.nl/documenten/leefomgeving-en-wonen/afval/afvalinzameling-en--preventie/factsheets/hoogwaardige-grondstoffen-naar-verre-landen-door-geringe-vraag-in-eu>

ILT. (2023). ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2023. <https://www.ilent.nl/documenten/meerjarenplannen/2023/09/19/ilt-brede-risicoanalyse-2023>

ILT. (2024a). Verwerken afvalstof: Handelingen voor nuttige toepassingen afval.

<https://www.ilent.nl/onderwerpen/afvaltransport-evoa/bepalen-procedure/verwerken-afvalstof>

ILT. (2024b). Wijziging classificatie kunststofafval per 1 januari 2021.

<https://www.ilent.nl/onderwerpen/afvaltransport-evoa/wet--en-regelgeving/strengere-regels-import-en-export-kunststofafval>

ILT. (2024c). Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) verpakkingen. Opgevraagd

op 25 juni 2024 van <https://www.ilent.nl/onderwerpen/producentenverantwoordelijkheid/upv-verpakkingen>

Ismawati, Y., Septiono, M. A., Proboretno, N., & Zaki, K. (2024). Plastic Waste Trade in Indonesia and Country's Response to Waste Trade Challenges. In: Gündogdu, S. *Plastic Waste Trade: A New Colonialist Means of Pollution Transfer* (pp. 155-189). Cham: Springer Nature Switzerland.

Geest, V. van der., van Onna, J., & van Wilsem, J. (2023). Regelovertreding, daders en handhaving bij milieucriminaliteit. *Justitiële Verkenningen*, 49(4).

Gibbs, C., & Simpson, S. S. (2009). Measuring corporate environmental crime rates: progress and problems. *Crime, Law and Social Change*, 51, 87-107.

Houten-Peschier, J. van. (2023). Bestrijding van milieucriminaliteit in de praktijk. *Justitiële Verkenningen*, 49(4).

KvK. (2024). HS-codes en goederencodes bij buitenlandse handel.

<https://www.kvk.nl/internationaal/hs-codes-en-goederencodes-bij-buitenlandse-handel/>

Lobelle D, Shen L, van Huet B, et al. 2023. Knowns and unknowns of plastic waste flows in the Netherlands. *Waste Management & Research*. 2024;42(1):27-40.

doi:10.1177/0734242X231180863

Neve, R. (2013). Geglobaliseerde afvalcriminaliteit. Illegale praktijken in de afvalstromen naar Afrika en China. Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Landelijke Eenheid.

<https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/publicaties/2013/2013-geglocaliseerde-afvalcriminaliteit.pdf>

Recycling Magazine Benelux. (2024a). Faillissement Umincorp door dumprijzen virgin plastics. <https://www.recyclingmagazine.nl/materialen/plastic-recycling/plasticrecycler-umincorp-failliet/52911/>

Recycling Magazine Benelux. (2024a). Goedkoop Chinees plastic nekt plasticrecycler TRH.

<https://www.recyclingmagazine.nl/materialen/plastic-recycling/goedkoop-chinees-plastic-nekt-plasticrecycler-trh/53892/>

NH Nieuws. (2024). Afval Energie Bedrijf staat opnieuw te koop na verboden deal met

Rotterdam. <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/335027/afval-energie-bedrijf-te-koop-na-verboden-deal>

Rijkswaterstaat. (2024). Afval circulair: Afvaltransport over de grens (EVOA). <https://www.afvalcirculair.nl/afvalregelgeving/afval-vervoeren-0/evoa/>

RIVM. (2024). Zeer zorgwekkende stoffen. <https://rvs.rivm.nl/onderwerpen/zeer-zorgwekkende-stoffen>

Park, B. C., Brown, A., Laubinger, F., Börkey, P. (2024). Monitoring trade in kunststof waste and scrap - <https://doi.org/10.1787/013bcfdd-en>

Petrlík, J., Beeler, B., Ismawati, Y., & Bell, L. (2024). Toxic Contamination Caused by Plastic Waste in Countries of the Global South. In: Gündoğdu, S, Plastic Waste Trade: A New Colonialist Means of Pollution Transfer (pp. 113-128). Cham: Springer Nature Switzerland.

Recyclingmagazine. (2024). Faillissement Umincorp door dumprijzen virgin plastics. <https://www.recyclingmagazine.nl/materialen/kunststof-recycling/kunststofrecycler-umincorp-failliet/52911/>

Reuters. (2021). Trash and Burn. *Big brands stoke cement kilns with plastic waste as recycling falters*. <https://www.reuters.com/investigates/special-report/environment-plastic-cement/>

UNODC. (2024). *Cash in the trash: the role of corruption, organized crime and money laundering in waste trafficking*. [https://www.unodc.org/documents/bmb/environmental-crime/FINAL\\_for\\_printing\\_-\\_Cash\\_in\\_the\\_Trash.pdf](https://www.unodc.org/documents/bmb/environmental-crime/FINAL_for_printing_-_Cash_in_the_Trash.pdf)

Verdrag van Bazel inzake de controle op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en hun verwijdering. (1989). <https://wetten.overheid.nl/BWBV0002081/2020-03-24>

VNG. (2024). Nieuwe afspraken inzameling verpakkingsafval Knelpunten in de uitvoeringspraktijk. [https://vng.nl/sites/default/files/2024-04/20240430\\_lbr\\_2024\\_014\\_ledenbrief\\_inzake\\_nieuwe\\_afspraken\\_verpakkingsafval.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2024-04/20240430_lbr_2024_014_ledenbrief_inzake_nieuwe_afspraken_verpakkingsafval.pdf)



# 3



**Klimaat-  
verandering en  
nieuwe vormen  
van milieu-  
criminaliteit**





## Samenvatting

Overheden op nationaal en internationaal niveau nemen maatregelen om de gevolgen van klimaatverandering in te dammen. Maatregelen, die gevolgen hebben voor het gedrag van bedrijven en individuen, en bijgevolg ook voor toezicht en handhaving. In dit hoofdstuk worden enkele nieuwe vormen van wet- en regelgeving behandeld die erop gericht zijn om klimaatverandering, de opwarming van de aarde, binnen de perken te houden. Wat zijn de gevolgen voor de aanpak van milieucriminaliteit van deze nieuwe wetgeving? Hierop is de analyse vooral gericht.

Na een eerste inventarisatie was er snel consensus tussen de betrokken partners over de te behandelen thema's. Twee daarvan sluiten aan bij eerdere ervaringen van de handhavingspartners, namelijk de Ontbossingsverordening en de F-gassenverordening. Laatstgenoemde reguleert het gebruik van deze koudemiddelen, tevens zware broeikasgassen. Delicten die met deze regelgeving te maken hebben, krijgen de vorm van illegale import en gebruik van waren die verboden zijn door de nieuwe wetgeving. Het tegengaan van dergelijke delicten is van oudsher het werkterrein van bijzondere opsporingsdiensten en politie, dus er is al ervaring waarop voortgebouwd kan worden. Zij het dat de nieuwe Ontbossingsverordening aanzienlijk breder is dan het tegengaan van de import van 'fout hout' door de NVWA in samenwerking met de politie, wat al tot een aantal strafzaken heeft geleid. Ook zaken als chocola, koffie en rundvee en -vlees vallen er onder. Ook op het gebied van de illegale import van F-gassen, die als koudemiddel worden gebruikt, zijn al strafzaken geweest. Het uitfaseren van F-gassen door de quota steeds lager te stellen, terwijl de vraag vanuit de sector hoog blijft, zal waarschijnlijk leiden tot een toename van de illegale handel. Nu al wordt geschat dat ongeveer een derde van de totale omzet aan F-gassen illegaal is. Ook op dit gebied zijn de komende jaren dus zeker nieuwe strafzaken te verwachten. Sinds 2017 waren er al een zestal strafrechtelijke onderzoeken rond koudemiddelen.

De andere behandelde wet- en regelgeving is tot op zekere hoogte nog onontgonnen terrein, gezien vanuit de strafrechtkolom. Dit betreft handel in emissierechten, bevorderen van duurzame brandstoffen en de rapportageverplichtingen over duurzaamheid die ingevoerd worden voor (grote) bedrijven. Deze rapportageverplichtingen zijn mede bedoeld om greenwashing, het onterecht claimen dat een product of dienst duurzaam is, tegen te gaan. Het toezicht berust in de eerste plaats bij bestuurlijke instanties buiten de strafrechtkolom, zoals de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Ook hierbij gaat het niet altijd om geheel nieuwe fenomenen (emissiehandel bestaat inmiddels ruim 10 jaar), en men bouwt voort op wetten die er al waren. Het gaat echter vaak om ingewikkelde én zich nog ontwikkelende wet- en regelgeving. Daarbij worden systemen van handel in rechten en certificaten opgezet en krijgen de 'normadressaten' verplichtingen opgelegd om zaken nauwkeurig te administreren of rapportages op te leveren. Het toezicht is voor een belangrijk deel geprivatiseerd in de vorm van certificerende instellingen en verificateurs. Bij de handhaving zal het bestuursrecht een belangrijke rol spelen, en soms ook het privaatrecht. Als er sprake is van moedwillige overtreding om er beter van te worden kan ook het strafrecht worden ingezet, dit kan in elk geval in geval als delicten als valsheid in geschrifte en oplichting onderdeel vormen van de criminele werkwijze. De Wet op de economische delicten (WED) kan worden ingezet in het geval dat de normadressaten in het geheel niet aan hun verplichtingen voldoen, bijvoorbeeld door niet te rapporteren.

Een bijzonder geval vormt de zich ontwikkelende waterstofeconomie, waarvoor nog weinig beleid en regelgeving is ontwikkeld. Niettemin kan hier criminaliteit optreden indien producenten waterstof ten onrechte als 'groen geproduceerd' op de markt zouden brengen. Een werkgroep zou hierover nader kunnen adviseren. Verder wordt gewezen op het klimaatrisico van lekkages van waterstof, al dan niet groen geproduceerd.

## Inleiding

Dit hoofdstuk beoogt enig inzicht te geven in vormen van normafwijkend handelen die bijdragen aan klimaatverandering, of die het beleid om deze verandering af te remmen ondermijnen. Klimaatverandering is inmiddels overal merkbaar en een serieuze bedreiging van onze mondiale veiligheid. De samenleving doet ongekende investeringen om dat tij te keren. Beleidsinitiatieven in het kader van de Europese Green Deal, met als doel klimaatneutraliteit in 2050, leiden tot meer en strengere milieuwetgeving. Gedrag dat het klimaatbeleid ondermijnt bedreigt onze natuur, onze veiligheid en onze economie, maar kan zeer lucratief zijn. In dit hoofdstuk staat daarom de vraagstelling centraal, die de Strategische Milieukamer als volgt formuleerde:

*Vanuit de korpsprioriteit Duurzaamheid en Klimaatveiligheid, heeft de politie aangegeven behoefte te hebben aan beter inzicht in de verschillende vormen van normafwijkend handelen die bijdragen aan klimaatverandering of het beleid (om deze verandering af te remmen) ondermijnen, en die strafrechtelijk handhaafbaar zijn. Welke criminele activiteiten bedreigen ons klimaat (het meest), welke regelgeving betreft het, welke daarvan heeft de grootste impact en welke handelingsperspectieven kunnen daaruit worden afgeleid?*<sup>39</sup>

Er worden dus meerdere vragen gesteld:

- Welke vormen van normafwijkend handelen dragen bij aan klimaatverandering?
- Welke vormen van normafwijkend gedrag ondermijnen het beleid om klimaatverandering af te remmen?
- Welke van de genoemde vormen van normafwijkend gedrag zijn strafrechtelijk handhaafbaar?
- Welke criminele activiteiten bedreigen ons klimaat (het meest), en om welke regelgeving gaat het daarbij?
- Welke handelingsperspectieven kunnen er uit de bevindingen worden afgeleid?

Zoals in alle eerder gepubliceerde Dreigingsbeelden Milieucriminaliteit is ook in het klimaatdomein gekozen voor een beschrijving vanuit het gelegenheidsperspectief. Door te kijken naar de risico's dat 'nog-niet-daders'<sup>40</sup> milieudelicten kunnen plegen, worden gelegenheden voor criminaliteit in kaart gebracht. Door de gelegenheden en uiteraard de daadwerkelijk gepleegde criminaliteit de komende jaren te monitoren kunnen aanbevelingen voor preventie worden ontwikkeld (Neve, 2023). In dit hoofdstuk houdt het gelegenheidsperspectief vooral in dat gekeken wordt welke mogelijkheden nieuwe wetgeving biedt om extra geld te verdienen door

<sup>39</sup> Memo van politievertegenwoordiger Gert Veurink aan de leden van de SMK van 21 november 2023, p.2. Zie hoofdstuk 1 voor de totstandkoming van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit op initiatief van de landelijke eenheden van de politie.

<sup>40</sup> De term komt uit Van den Berg, 1995.



deze juist te overtreden, door te frauderen of misbruik te maken van stimuleringsregelingen. Als daarnaast het toezicht op de wet- en regelgeving tekortschiet, wordt de kans dat kwaadwillenden hun kans grijpen aanzienlijk (Cohen & Felson, 1979).

Voor hier nader op in gegaan wordt, is het van belang om het belangrijkste begrip te omschrijven: klimaatverandering.

### 3.1 Wat bedoelen we eigenlijk met klimaatverandering?

Op 5 juni 2024 verscheen een klimaatbericht van het KNMI waarin wordt uiteengezet dat het warmterecord van het jaar 2023 naar alle waarschijnlijkheid gebroken zal worden in een van de komende vijf jaren. Dit blijkt uit een analyse van gegevens van de Wereld Meteorologische Organisatie. De gemiddelde temperatuur op aarde is vrij goed te voorspellen, veel beter dan het weer op een bepaalde plek. De hogere temperaturen zullen ook vaker leiden tot extreem weer, waarbij 'kantelpunten' kunnen worden overschreden. Reductie van het gebruik van fossiele brandstoffen, beperken van de uitstoot van broeikasgassen zoals methaan, het tegengaan van ontbossing en technieken die CO<sub>2</sub> uit de lucht halen, worden genoemd als maatregelen om de opwarming te beperken.<sup>41</sup>

Het Planbureau voor de Leefomgeving bracht kort voor het verschijnen van dit dreigingsbeeld een nieuw rapport naar buiten waarin de klimaatrisico's in Nederland in kaart worden gebracht. De conclusies zijn verontrustend. Wereldwijd verandert het klimaat en in Nederland gaat het nog wat sneller dan gemiddeld. Dat we de verwarming wat lager kunnen zetten zou als positief gezien kunnen worden, maar de negatieve gevolgen worden toch als belangrijker beoordeeld. Extreme droogte maar ook extreme regenval, telkens gebroken temperatuurrecords en stijging van de zeespiegel maken maatregelen al op korte termijn noodzakelijk. Deze maatregelen zullen vaak complex zijn en leiden tot fundamentele ruimtelijke- en verdelingsvraagstukken (PBL, 2024: 6-7).

Klimaatverandering heeft velerlei aspecten maar wordt samengevat als *global warming*, de geleidelijke stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde, die veroorzaakt wordt door menselijk handelen, met name de uitstoot van broeikasgassen (internationaal veelal aangeduid als GHG, van green house gasses) zoals CO<sub>2</sub>, methaan (CH<sub>4</sub>) en lachgas (N<sub>2</sub>O) (IPCC, 2023).

Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen drie aspecten. Op de eerste plaats de uitstoot van CO<sub>2</sub> door het gebruik van fossiele brandstoffen en uitstoot door de industrie, die het meest is toegenomen. Ten tweede CO<sub>2</sub> uitstoot door (veranderingen in) bodemgebruik (*land use*, zoals het omzetten van bos in weide of sojaplantage). Tot slot gaat het om andere emissies, met name methaan, lachgas en gefluoreerde gassen, zoals HFCs, PFCs, SF<sub>6</sub>, NF<sub>3</sub>, samen bekend als F-gassen (IPCC, 2023).

Broeikasgassen variëren in de mate waarin ze effect hebben en worden omgerekend naar CO<sub>2</sub>-equivalenten. Het resulterende getal wordt GWP genoemd: global warming potential. CO<sub>2</sub> heeft dus een GWP van 1. Methaan heeft een GWP die aanduidt dat het 28 maal sterker dan CO<sub>2</sub>. Lachgas komt onder andere vrij uit grond die bemest is met kunstmest of dierlijke mest. Lachgas is een zeer sterk broeikasgas: de GWP is 265.<sup>42</sup> Overigens hebben

<sup>41</sup> <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/klimaatverwachting-2024-2028-opwarming-1-5-graden>

<sup>42</sup> <https://www.milieucentraal.nl/klimaat-en-aarde/klimaatverandering/wat-is-het-broeikaseffect/>

sommige andere broeikasgassen een nog veel hoger CO<sub>2</sub>-equivalent, maar die komen minder voor.<sup>43</sup>

Een groot deel van de huidige concentratie van broeikasgassen is te wijten aan historische uitstoot. Die is zo groot geweest dat het waarschijnlijk niet meer zal lukken om de temperatuurstijging binnen veilige marges te houden, werd onlangs door wetenschappers gesteld.<sup>44</sup> Zowel het tegengaan van verdere opwarming van de aarde (mitigatie) als het aanpassen van de gevolgen ervan (adaptatie) zijn inmiddels belangrijke beleidsdoelen en leiden ertoe dat er maatregelen worden genomen.

Behalve een klimaatcrisis is er ook sprake van een stikstofcrisis in Nederland. Hoewel dit niet direct een klimaatprobleem is, zijn stikstofverbindingen die uitgestoten worden door de bouw, de industrie en de landbouw schadelijk voor de natuur en het grondwater.<sup>45</sup> Dit zal aan de orde komen in het onderdeel 'waterkwaliteit', dat later nog verschijnt, zoals in de inleiding van dit dreigingsbeeld uiteengezet. De landbouw stoot echter ook methaan uit, dat zoals hiervoor genoemd een zeer sterk broeikasgas is. Maatregelen die genomen worden om te voldoen aan Europees mestbeleid, waarvoor de Nederlandse veestapel moet krimpen met 600.000 koeien, zal dus ook van grote impact zijn op de Nederlandse uitstoot van methaan en lachgas.

Klimaatverandering heeft ook geleid tot maatregelen op een aanpalend beleidsterrein, namelijk de energietransitie. Hierbij is het streven om niet langer afhankelijk te zijn van fossiele brandstoffen, maar over te gaan op duurzame energie, waarmee minder broeikasgassen worden uitgestoten. Sinds de oorlog in Oekraïne speelt hierbij ook het verminderen van de afhankelijkheid van import van olie en gas uit Rusland een rol.

Het klimaatbeleid omvat diverse stimuleringsregelingen, waarbij soms marktpartijen met financiële prikkels worden overgehaald om meer klimaatneutraal te gaan produceren. Die regelingen kunnen gelegenheid bieden om door middel van fraude geld binnen te halen. Enkele vormen van zulke fraude zijn al gesignaleerd en ook toekomstige stimuleringsregelingen zouden nieuwe vormen van fraude kunnen opleveren. Deze komen hierna nog aan de orde. Op termijn kan de energietransitie ook leiden tot nieuwe afvalstromen, van bijvoorbeeld afgedankte zonnepanelen, windmolenwieken en accu's, waarbinnen fraude ook weer een rol kan gaan spelen (Zegels, 2024).

### 3.2 Afbakening: normoverschrijdend gedrag dat verband houdt met klimaatverandering

De uitstoot van broeikasgassen, die klimaatverandering veroorzaakt, vindt voor het overgrote deel plaats via legale en veelal vergunde economische activiteiten. De focus in dit hoofdstuk ligt op de bijdrage van onvergunde, illegale activiteiten. Doordat er nieuwe wet- en regelgeving wordt opgetuigd om klimaatverandering tegen te gaan zullen

<sup>43</sup> Een handzaam overzicht is te vinden op <https://klimaat.be/klimaatverandering/oorzaken/broeikasgassen> Ontleend aan IPCC-rapport.

<sup>44</sup> Het TV-programma Nieuwsuur ondervroeg 24 Nederlandse klimaatwetenschappers die betrokken zijn geweest bij IPCC-rapporten. <https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13871/artikel/2433051-klimaatwetenschappers-beperken-opwarming-aarde-gaat-mislukken>

<sup>45</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.rivm.nl/stikstof>

er waarschijnlijk ook nieuwe milieudelicten of nieuwe vormen van bekende milieudelicten ontstaan.

Inmiddels heeft klimaatverandering en de aanpak ervan geleid tot een breed scala aan activiteiten in verschillende sectoren van de samenleving: instanties en individuen willen een steentje bijdragen. Dit geldt uiteraard ook voor de bij het tegengaan van milieucriminaliteit betrokken partijen, inspecties, BOD's en politie.

Dit hoofdstuk wil bijdragen aan het inzicht in de invloed van klimaatverandering op milieucriminaliteit, hetgeen hier tamelijk breed wordt opgevat: normoverschrijdend gedrag dat klimaatverandering bevordert dan wel klimaatmaatregelen ondermijnt. Door klimaatverandering kunnen nieuwe markten ontstaan en ook voor bestaande markten wordt nieuwe wet- en regelgeving ontwikkeld die gehandhaafd moet worden.

'Verandering' kan toename of afname behelzen, maar ook het ontstaan van geheel nieuwe vormen van milieucriminaliteit. Hierbij kan gedacht worden aan illegale handel in bepaalde schaarse grondstoffen, of fraude met een subsidieregeling die klimaatvriendelijke productie moet stimuleren.

Aangezien de ondermijning van het beleid tot het domein van de vraagstelling behoort, zullen we ingaan op de regelgeving om klimaatverandering tegen te gaan de afgelopen jaren is ontwikkeld en welke er de komende jaren nog aan zit te komen, voor zover dat bekend is uiteraard. Strikt genomen gaat het dus niet echt over de invloed van klimaatverandering op het politiewerk in het algemeen of op de aanpak van milieucriminaliteit. Het moet gaan over de impact van delicten op klimaatverandering en over de ondermijning van nieuw beleid en regelgeving door ondernemers die daar omheen willen werken of frauderen met stimulerings- en subsidieregelingen.

### 3.3 Onderzoekopzet

De vraagstelling van dit onderzoek nodigt uit tot een kwalitatieve benadering waarbij via schriftelijk materiaal en interviews met experts een inschatting wordt gemaakt. Cijfers over overtredingen en misdrijven die mogelijk in de toekomst plaatsvinden zijn immers niet voorhanden. Voor zover deze er toch al zijn zullen ze uiteraard worden genoemd.

Allereerst is literatuurstudie gedaan waarbij de belangrijkste recente rapporten over het klimaat en mogelijke klimaatmaatregelen zijn bestudeerd en samengevat in de voorgaande paragrafen. Vervolgens is de focus verschoven naar concrete wet- en regelgeving die op het gebied van klimaat te verwachten is, vanuit de EU en door de Nederlandse overheid.

Na een eerste overzicht op basis van een zoekslag op het internet, waarbij de nadruk heeft gelegen op overheidswebsites zoals overheid.nl, is een reeks interviews gehouden met relevante experts om te komen tot een nadere afbakening. Hierbij is de focus gericht op specifieke wet- en regelgeving die de uitstoot van broeikasgassen beoogt te verminderen. Dit heeft geresulteerd in de vijf subthema's die behandeld worden in paragraaf 3.5. Deze zijn voortgekomen uit zowel het bureau-onderzoek als de interviews. Er ontstond al gauw consensus tussen de betrokken experts en er werden geen andere thema's genoemd die ook behandeld zouden moeten worden. Dit betekent niet dat deze vijf thema's het veld volledig dekken, wel

dat de geconsulteerde experts het niet nodig vonden nog andere thema's te behandelen.<sup>46</sup> Na een eerste samenvatting van de betreffende wet- en regelgeving zijn experts benaderd om zicht te krijgen op de implicaties voor de handhaving en voor mogelijke ontwikkelingen in modi operandi voor illegale praktijken in relatie tot deze wet- en regelgeving, zoals illegale handel en fraude met certificaten en rapportages. Er zijn (groeps)interviews gehouden en ook hebben experts vragen beantwoord per e-mail. Aangezien het om experts ging, is geen gebruikgemaakt van een interviewschema of vragenlijst, behalve een indeling langs de geschetste lijn: wat behelst de wet- en regelgeving, hoe wordt die gehandhaafd, welke (ontwikkeling in) criminaliteit is er in relatie tot deze regelgeving te verwachten en hoe gaat de betreffende instantie daar mee om? Het verslag van elk interview werd aan de respondenten voorgelegd, soms met specifieke vragen, voor nadere duiding, aanvullingen en correcties. Daarnaast was er met sommige respondenten en experts nog contact per mail of telefoon, waaraan in de tekst wordt gerefereerd als 'persoonlijke communicatie' als het contact wat verder ging dan het ophelderen van een passage in een interviewverslag.

Tot slot is een eerste versie van dit hoofdstuk besproken in een deelsessie van de expertmeeting op 10 juni 2024 waarin experts, deels dezelfde als die eerder waren geïnterviewd, de gelegenheid kregen om input te leveren op het voorliggende concept en suggesties te doen voor conclusies en aanbevelingen.

Anders dan in het vorige hoofdstuk, over criminaliteit in de afvalstroom kunststoffen, is geen gebruikgemaakt van politiegegevens zoals dossiers van strafzaken of rapporten van Teams Criminele Inlichtingen. De gesproken experts zijn wel op de hoogte van de interne informatiepositie van hun organisatie.

Een overzicht van affiliatie en functie van de betrokken experts is te vinden in de bijlage.

### 3.4 Wat zeggen juristen?

Juristen Sjoerd Lopik en Seppe Stax schreven een artikel waarin de mogelijkheden voor strafrechtelijke handhaving van klimaatmaatregelen worden verkend. Aangezien de uitstoot van broeikasgassen nog onvoldoende is teruggedrongen zal de overheid nieuwe klimaatmaatregelen moeten nemen en deze maatregelen, en ook de al eerder genomen maatregelen, moeten handhaven. Daarom wordt het waarschijnlijk geacht dat klimaatverandering een belangrijkere rol zal gaan spelen in het strafrecht. Het veroorzaken van klimaatverandering in algemene zin strafbaar stellen, is onverenigbaar met beginselen van causaliteit en legaliteit: vrijwel iedereen zou dan strafbaar zijn. Er zullen dus specifieke gedragingen strafbaar gesteld moeten worden (Lopik & Stax, 2020).

Voor een veroordeling op grond van de Wet op de economische delicten (WED), waarin veel milieudelicten zijn strafbaar gesteld, zijn de bewijzen voor opzet gemakkelijker te leveren dan bij het strafrecht. Dit hangt samen met het zogeheten 'kleurloos opzet vereiste', wat inhoudt dat een verdachte zich niet kan beroepen op onwetendheid ten aanzien de betreffende wetgeving. Het strafrecht is in veel gevallen 'ultimum remedium', zoals vastgelegd in de Handhavingsstrategie.<sup>47</sup> Het is denkbaar dat in de toekomst eerder naar het strafrecht zal worden gegrepen, als de gevolgen van klimaatverandering duidelijker merkbaar worden en er desondanks zware overtredingen worden vastgesteld (Lopik & Stax, 2020, p. 9).

<sup>46</sup> In de volgende paragraaf wordt bijvoorbeeld de energiebesparingsplicht voor bedrijven terloops genoemd.

<sup>47</sup> Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht of LHSO, zie par. 1.3.2.

In Nederland zijn nog niet veel strafzaken geweest waarin aantasting van het klimaat ten laste is gelegd. In de paragraaf over emissiehandel wordt een casus genoemd van BTW-fraude in relatie tot het handelssysteem (zie par 3.4.4). Bekender zijn de gevallen waarin de regelgeving over de maximumuitstoot van auto's werd omzeild met 'sjoemelsoftware'. In Nederland zijn geen strafzaken bekend op grond van overtreding van het Besluit typekeuring motorrijtuigen luchtverontreiniging.

Wat betreft de energiebesparingsplicht voor bedrijven komt de bestuursrechtelijke handhaving op gang. Vervolg op basis van de WED is mogelijk, maar daar zijn nog geen gevallen van bekend (Lopik & Stax, 2020).

De komende tijd is te verwachten dat er nog meer klimaatwetgeving zal komen. De auteurs noemen enkele fiscale en financiële maatregelen die in de Tweede Kamer worden besproken. Belastingmaatregelen kunnen ertoe leiden dat bedrijven of activiteiten die meer uitstoot veroorzaken meer belast worden. Voorbeelden zijn CO<sub>2</sub>-belasting, vliegbelasting en de 'Carbon border tax'<sup>48</sup> op producten die geïmporteerd worden uit landen buiten de EU (waar de uitstoot mogelijk nog niet belast wordt). Ook is er sprake van maatregelen die ertoe zouden leiden dat er meer rente gevraagd zal worden voor de financiering van activiteiten die relatief veel uitstoot veroorzaken. De inkrimping van de veestapel, die vanuit sommige politieke partijen wordt bepleit, zou bij invoering uiteraard ook gehandhaafd moeten worden. De auteurs zijn ervan overtuigd dat er meer klimaatmaatregelen zullen komen, al is het uiteraard niet te voorspellen welke dat precies zullen zijn en zeker niet hoe ze er uit zullen zien (Lopik & Stax, 2020).

*"Een belangrijk deel van de te verwachten handhaving op het gebied van klimaatregelgeving zal zich echter binnen de kaders van het bestuursrecht afspelen. Klimaatnormen richten zich veelal tot specifieke rechtssubjecten binnen een besloten context, zoals bij het Europees emissiehandelssysteem. In dergelijke gevallen vindt vaker bestuursrechtelijke handhaving plaats. Daarnaast vraagt de specialistische aard van veel klimaatregelgeving om onderzoek door gespecialiseerde bestuursrechtelijke organen, zoals omgevingsdiensten en de Nederlandse Emissieautoriteit." (Lopik & Stax, 2020, p. 11).*

De auteurs lijken hun stelling dat er een (grote) toekomst is voor het strafrecht bij het handhaven van klimaatregelgeving uiteindelijk dus enigszins te nuanceren.

In een latere column op de site van de Vereniging voor Milieurecht bespreekt Lopik wel enkele Nederlandse greenwashing-zaken die bestuurlijk zijn aangepakt en merkt op dat er strafrechtelijke mogelijkheden zijn via o.a. valsheid in geschrifte, dwaling en onrechtmatige daad. Door de Europese Corporate Sustainability Reporting Directive zal het belang van dergelijke zaken toenemen. Zo zal het beleid van overheden ondermijnd worden als ze zich baseren op onjuiste informatie die ze van bedrijven ontvangen.<sup>49</sup>

Door sommige juristen worden de mensenrechten gezien als een ingang om vervuilende bedrijven aan te pakken. Zo stellen Setzer en Higham (2022): "...one area in which rights-ba-

48 CBAM, zie par. 3.6.3.

49 Artikel van Sjoerd Lopik op de website van de Vereniging voor Milieurecht <https://milieurecht-site.e-captain.nl/nieuws/greenwashing-voor-de-nederlandse-strafrechter>

sed climate litigation is playing an important role is in litigation against companies, particularly in light of the development of standards for corporate human rights diligence." Zoals nog aan de orde komt in paragraaf 3.6.5 gaat de overheid via wetgeving verplichten dat de herkomst van goederen en diensten moet deugen en dat de importeur moet kunnen aantonen dat hij zich hiervan heeft vergewist.

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verplicht de lidstaten om het strafrecht in te zetten bij ernstige schendingen van de mensenrechten. Het EVRM heeft niet alleen een defensieve functie, zoals het beschermen van burgers tegen willekeur van de overheid, maar ook een offensieve, namelijk om tot strafrechtelijk onderzoek en bestraffing te leiden. Volgens Lopik (2023) is het echter onwaarschijnlijk dat het EHRM op dit moment tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering zal verplichten.

### **Ecocide en artikel 173 Wetboek van Strafrecht**

Er wordt in verschillende landen gewerkt aan een nieuw delict, namelijk ecocide. In Nederland is het voorstel en de memorie van toelichting op 30 november 2023 ingediend door de Partij voor de Dieren.<sup>50</sup> Het ligt nog voor behandeling bij de Tweede Kamer. Ecocide behelst kortweg het vernietigen van het milieu en ecosystemen. Eerder werden een aantal complicaties die bij de invoering van een dergelijk artikel in het Wetboek van Strafrecht komen kijken, uiteengezet. Er zullen velerlei vragen beantwoord moeten worden, voordat het kan komen tot een bruikbare redactie van de wet. Zo wordt gewezen op de 'administratieve afhankelijkheid' van het milieurecht, ofwel dat het zich baseert op vergunningen en andere milieuvoorschriften, die met het concept ecocide veelal zou worden verlaten (Lopik, 2022).

Een enigszins gerelateerd artikel is artikel 173a in het Wetboek van strafrecht. In dit artikel wordt degene die 'wederrechtelijk een stof op of in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater brengt', waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht, een gevangenisstraf tot 15 jaar in het vooruitzicht gesteld. Dit artikel wordt momenteel aangevoerd in de aangifte van een groep omwonenden, gesteund door advocaat Bénédict Ficq, tegen Tata Steel. Het OM stelt een strafrechtelijk onderzoek in. Later sloot Greenpeace zich bij de zaak aan.<sup>51</sup>

Het is wel de vraag of dit artikel ook aangewend zou kunnen worden om iemand aan te klagen voor aantasting van het klimaat. De omwonenden van Tata Steel en advocaat Ficq kunnen wijzen op concrete schade voor specifieke omwonenden, waarbij ze naar één bedrijf wijzen. Bij de aantasting van het klimaat, die op wereldschaal plaatsvindt, zal het moeilijk worden om de schade te koppelen aan afzonderlijke handelingen. Om deze aantasting terug te dringen neemt de overheid maatregelen, die er vooral op gericht zijn de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen.

Om te voldoen aan de vereisten van de nieuwe EU-Richtlijn Milieucriminaliteit<sup>52</sup> wordt bij J&V gewerkt aan een herziening van de huidige wetgeving. Er komt een implementatiewetsvoorstel met een memorie van toelichting. Het ligt in de rede dat het huidige artikel 173 wordt gewijzigd, ook om het in overeenstemming te brengen met deze richtlijn, die al kort

50 [https://www.parlement.com/id/vm8mtd183wyr/nieuws/wetsvoorstel\\_ingediend\\_36475\\_wet?ctx=vkipglrdhetw&s0e=vhdubxdwqzrw](https://www.parlement.com/id/vm8mtd183wyr/nieuws/wetsvoorstel_ingediend_36475_wet?ctx=vkipglrdhetw&s0e=vhdubxdwqzrw)

51 <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/greenpeace-doet-aangifte-tegen-tata-steel-en-chemours~ba492e44/?referrer=https://www.google.nl/>

52 De nieuwe richtlijn milieucriminaliteit is op 20 mei 2024 van kracht geworden. Zie: [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive\\_en](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive_en)



aan de orde kwam in de Inleiding. In de nieuwe versie zal de administratieve afhankelijkheid, waar het wetsontwerp ecocide juist afstand van wil nemen, in stand blijven. De nieuwe EU-richtlijn gaat (net als artikel 173) namelijk uit van een wederrechtelijke gedraging. In de EU-richtlijn wordt ecocide niet genoemd als een zelfstandig strafbaar feit, maar wel als een strafverzwarende omstandigheid.

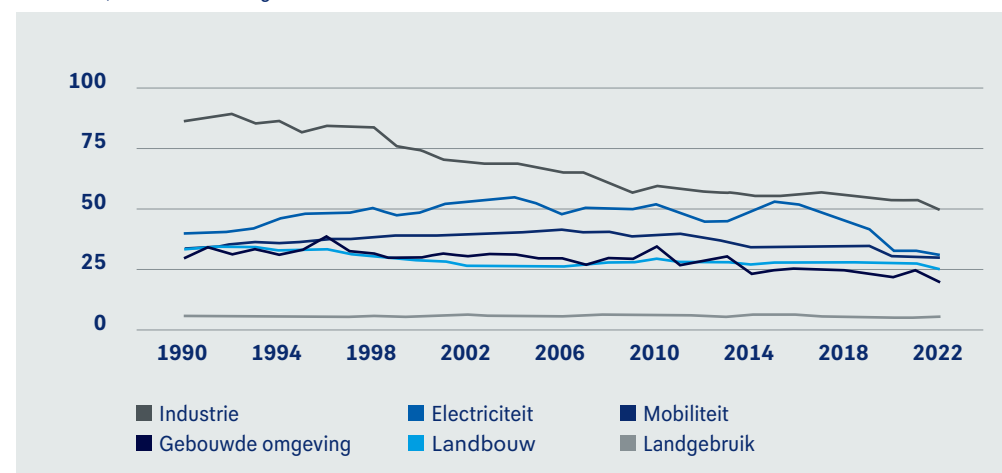
### 3.5 Achtergrond: uitstoot van broeikasgassen in Nederland

De meeste uitstoot van broeikasgassen wordt veroorzaakt door legale en vergunde activiteiten van bedrijven en huishoudens. Klimaatmaatregelen die hierna aan de orde komen, worden juist genomen om deze uitstoot zoveel mogelijk terug te dringen. Om een idee te geven van deze achtergrond worden cijfers gepresenteerd over de meest vervuilende sectoren in Nederland.

In 2022 werd van de totale hoeveelheid broeikasgassen 31 procent door de industrie uitgestoten, 19 procent door de sector elektriciteit, 19 procent door de sector mobiliteit (binnenlands verkeer en vervoer), 15 procent door de landbouw, 12 procent door de gebouwde omgeving (vanwege het stoken van aardgas voor ruimteverwarming) en 3 procent door landgebruik (zoals de CO<sub>2</sub>-uitstoot door veenoxidatie minus de netto CO<sub>2</sub>-vastlegging door bossen).<sup>53</sup>

**Figuur 3.1. Uitstoot broeikasgassen in 2022 naar sector. (megaton CO<sub>2</sub>-equivalent)**

Bron: CBS, RIVM/Emissieregistratie



53 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/welke-sectoren-stoten-broeikasgassen-uit->

**Tabel 3.1. De grootste uitstoters per sector in 2022**

Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/welke-sectoren-stoten-broeikasgassen-uit->

Sector	Deelgebied
Industrie (49,2 megaton CO <sub>2</sub> -equivalent)	Chemische industrie (16,1mt)
	Overige industrie (11,3 megaton)
	Aardolie industrie (10,4 megaton)
	Basismetalaalindustrie (6,0 megaton)
	Lachgas, F-gas en overig methaan (3,4 megaton)
	Afvalstortplaatsen (2,0 megaton)
Elektriciteit (30 megaton)	Kolencentrales ( 11 megaton)
	Aardgas (13 megaton)
	Restgassen uit bv hoogovens (6 megaton)
Mobiliteit ( 30,5 megaton)	Personenauto's, benzine ( 10,7mt)
	Vrachtoetuigen ( 10,1 megaton)
	Mobiele werktuigen (3,5 megaton)
	Overig verkeer/vervoer (2,4 megaton)
Landbouw (20,5 megaton)	Fermentatie (koeienscheten) (9,2 megaton)
	Aardgasverbruik (6,2 megaton)
	Stal en mestopslag (3,9 megaton)
	Mestgebruik (2,7 megaton)
	Overig (2,4 megaton)
Gebouwde omgeving (19,6 megaton)	Huishoudens (14,2 megaton)
	Diensten (5,4 megaton)
Landgebruik (5,1 megaton)	Vermindering opslag in groene gebieden en veenoxidatie

### 3.6 Mogelijk strafrechtelijk relevante klimaatmaatregelen in Nederland

Sinds het vijfde assessment-rapport (AR5) van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), dat verscheen in 2014, zijn er maatregelen genomen of in ontwikkeling om de opwarming van de aarde tegen te gaan. Alom geven onderzoekers aan dat die maatregelen niet toereikend zijn om de gemiddelde temperatuurstijging binnen veilige marges te houden (zie bijvoorbeeld IPCC, 2023, paragraaf 2.3).

Voor Nederland heeft het Planbureau voor de Leefomgeving aangegeven dat het met de door het kabinet Rutte gemaakte plannen mogelijk is de doelstellingen te halen, mits die plannen ook tijdig nader uitgewerkt worden in termen van implementatie, instrumentatie, uitvoering en monitoring (PBL, 2023).

In 2016 heeft Nederland het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend, dat tot doel heeft om de opwarming van de aarde tot 2 graden te beperken, met zicht op 1,5.<sup>54</sup> Daartoe moet de uitstoot minimaal 55% minder worden. In 2050 moet Europa klimaatneutraal zijn: er worden dan netto geen broeikasgassen meer uitgestoten. In Nederland is dit vastgelegd in de Klimaatwet, op basis waarvan elke vijf jaar een Klimaatplan moet worden vastgesteld.<sup>55</sup> Het huidige klimaatplan geldt van 2021 tot 2030 en bevat de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor deze periode.

In het klimaatplan komen de woorden overtreding, delict, straf et cetera. niet voor, wat nog niet betekent dat bedrijven of individuen die zich niet aan de nieuwe regels houden er mee weg komen. In het coalitieakkoord van het demissionaire kabinet is afgesproken dat er een reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot van 55% gerealiseerd moet zijn in 2030. Voor de zekerheid richt het beleid zich op 60%.

Het klimaatplan is in het kader van dit hoofdstuk uiteraard vooral van belang door lopende of aangekondigde maatregelen die mogelijk omzeild of overtreden kunnen worden op een manier die strafrechtelijk ingrijpen relevant maakt. Hierbij kan gedacht worden aan het negeren van verboden op de import van klimaatonvriendelijke waren, het misbruiken van subsidie- en stimuleringsregelingen of het valselijk opmaken van rapportages over duurzaamheid.

Op 26 april 2023 kondigde minister Jetten een aanvullend klimaatpakket aan om te bereiken dat de gestelde doelen voor 2030 gehaald worden. '...De maatregelen zorgen voor een extra uitstootvermindering van circa 22 megaton, waarmee de doelstelling van 55%-60% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990 naar verwachting gehaald wordt...'

De temperatuurstijging moet beperkt worden tot 1.5 graad en daarvoor wordt aan alle sectoren gevraagd een bijdrage te leveren bij het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen, vooral CO<sub>2</sub>. Dat is een flinke opgave, maar die wordt wel realistisch geacht en het kan Nederland ook nog '... mooier, schoner en innovatiever maken...', aldus het ministerie. Daarom moet er 22 megaton extra reductie gerealiseerd worden in 2030. Vanaf 2027 moeten alle plastics voor minimaal 25 tot 30% bestaan uit hergebruikt en biomateriaal. In de landbouw wordt een CO<sub>2</sub>-belasting ingevoerd en er komt een subsidie (SDE++) voor de toepassing van warmtepompen.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>

<sup>55</sup> Het lopende klimaatplan van de rijksoverheid is te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/documenten/beleidsnotas/2020/04/24/klimaatplan-2021-2030>

<sup>56</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/nieuws/2023/04/26/extra-pakket-maatregelen-dicht-gat-tot-klimaatdoel-2030>

In het kader van het klimaat- en milieubeleid worden diverse subsidieregelingen opgetuigd. In het verleden is gebleken dat subsidies soms misbruikt worden. Op het platform Verduurzaming Industrie is een overzicht van subsidieregelingen te vinden.<sup>57</sup>

Er is een groot aantal maatregelen op allerlei voor het klimaat relevante terreinen op komst of te verwachten. In het Hoofdlijnenakkoord van de nieuwe regering lijkt het klimaatbeleid in elk geval op hoofdlijnen te worden voortgezet, ook al moet worden afgewacht wat dat gaat betekenen in de praktijk.<sup>58</sup> Organisaties voor natuur en milieu uitten wel zorgen, vooral over het verdwijnen van budgetten.<sup>59</sup>

In dit hoofdstuk worden enkele maatregelen besproken als voorbeeld van wat de aanpak van milieucriminaliteit via bestuurs- en strafrecht mogelijk te wachten staan. In de volgende paragrafen worden daarom de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- De Ontbossingsverordening van de EU
- Terugdringen van uitstoot van zware broeikasgassen, met name F-gassen
- Emissiehandel
- Stimulering van meer duurzame brandstoffen
- Tegengaan van greenwashing en verplichte rapportage door bedrijven.

#### 3.6.1 De EU Ontbossingsverordening

Ontbossing wordt beschouwd als een ernstige aantasting van het milieu die klimaatverandering in de hand werkt. In vele gevallen spelen milieudelicten daarbij een rol (UNODC/WWF, 2023). In 2023 publiceerde de EU de Ontbossingsverordening, ook bekend als de Regulation on Deforestation-free products (EUDR). De EUDR is de opvolger van de, sinds 2013 geldende, European Timber Regulation (EUTR) welke vanaf december 2024 deels niet langer van kracht zal zijn. In vergelijking tot de EUTR, heeft de EUDR een grotere scope en stelt deze strengere eisen op het gebied van *due diligence*, wat inhoudt dat een bedrijf de verantwoordelijkheid neemt voor de hele *value chain*. In de 'houtverordening', zoals de EUTR in Nederland ging heten, bleef *due diligence* beperkt tot het voorkomen van illegale ontbossing. In de nieuwe Ontbossingsverordening wordt een breder perspectief gehanteerd: ook schending van de mensenrechten en van rechten van lokale gemeenschappen moet nadrukkelijk worden voorkomen. Net als bij de houtverordening ligt bij de handhaving van de Ontbossingsverordening de nadruk op het bestuursrecht, maar er kan op grond van de WED ook strafrechtelijk worden opgetreden bij ernstige en doelbewuste overtreding. Er zijn rond 'fout hout' meerdere zaken voor de strafrechter gebracht, waarbij het gaat om het illegaal importeren van hout, soms tropisch hardhout.<sup>60</sup> Er is dus al ervaring met de strafrechtelijke aanpak, waar de handhaving van de nieuwe EUDR op kan voortbouwen.

<sup>57</sup> <https://verduurzamingindustrie.nl/hulp-bij-verduurzaming/subsidies-en-regelingen/default.aspx>

<sup>58</sup> <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>

<sup>59</sup> Een voorbeeld: er wordt 500 miljoen gereserveerd voor bescherming van weidevogels door boeren, maar tegelijk verdwijnt het programma landelijk gebied met een budget van 24 miljard: <https://pointer.kro-ncrv.nl/waarom-het-hoofdlijnenakkoord-volgens-de-vogelbescherming-een-ramp-is-ondanks-honderden-miljoenen>

<sup>60</sup> De afgelopen jaren zijn een vijftal houtzaken voor de rechter geweest. Voorjaar 2024 werd nog een nieuwe zaak opgestart, zie: <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2024/03/15/nvwa-start-strafrechtelijk-onderzoek-naar-houtimporteur>

Met de Ontbossingsverordening beoogt de EU om klimaatverandering door ontbossing tegen te gaan, voor zover deze veroorzaakt wordt door import en gebruik van producten in de EU.<sup>61</sup> De Ontbossingsverordening besteedt ook aandacht aan producten die kunnen bijdragen aan ontbossing. Het gaat hierbij dus niet alleen om hout, maar ook om goederen als runderen, cacao, koffie, palmolie, soja, rubber, voor de productie waarvan veel kap plaatsvindt. De Ontbossingsverordening ziet bossen als een essentieel belang voor de mensheid, vanwege hun biodiversiteit en hun verscheidenheid aan sociale, ecologische en economische hulpbronnen. Bossen zijn vaak essentieel voor lokale gemeenschappen, die erdoor in hun levensonderhoud voorzien. Ontbossing kan lokale weerpatronen verstoren en koolstofemissies veroorzaken, met negatieve effecten op klimaatverandering. Behalve de bescherming die de bossen bieden tegen klimaatverandering, leiden – vaak moedwillig aangestoken – bosbranden direct tot grote uitstoot van broeikasgas. Behalve klimaatverandering heeft ontbossing tot gevolg dat woestijnen zich uitbreiden en dat de weerbaarheid tegen plagen en ziekten afneemt.

Desondanks worden bossen in hoog tempo, al dan niet illegaal, aangetast en gekapt. Elk jaar gaat wereldwijd 10 miljoen hectare bos verloren. Volgens schattingen is er sinds 1990 420 miljoen hectare aan bos verdwenen (FAO en UNEP, 2020). Als er niet tijdig maatregelen worden getroffen, zullen de productie en het verbruik in de EU van grondstoffen die onder de Ontbossingsverordening vallen, leiden tot een toename van ontbossing van 248.000 hectare per jaar tussen nu en 2030.

Ontbossing speelt zich op wereldschaal af; bekend zijn de ontbossing voor sojaplantages in het Amazonegebied en voor palmolieplantages in o.a. Indonesië. Overigens is het ook in Europa niet eenvoudig om bossen gezond en (ook economisch) duurzaam te houden (Forest Europe, 2020).

### Wat houdt de Ontbossingsverordening in?

De Ontbossingsverordening probeert negatieve gevolgen van klimaatverandering te beperken door zorgvuldigheidseisen (Due Diligence System, DDS) op te leggen aan handelaren en marktdeelnemers, die de in de verordening bedoelde producten aanbieden of op de EU-markt brengen (uit de EU exporteren valt hier ook onder). Een aantal afgeleide producten (zoals meubels, chocolade, rubberbanden, bedrukt papier of leer) en geselecteerde derivaten op basis van palmolie (die bijvoorbeeld gebruikt worden als component in verzorgingsproducten) moeten ook voldoen aan de zorgvuldigheidseisen. Net als al het geval was bij hout (EUTR) moet van al deze producten aangetoond worden dat er geen aantasting van bossen heeft plaatsgevonden bij de productie. De productie moet dus getraceerd kunnen worden tot aan het stuk land waar de grondstoffen geproduceerd zijn. Volgens de Ontbossingsverordening moet er ook rekening gehouden worden met mensenrechten en de rechten van inheemse volkeren en lokale gemeenschappen, zowel in de Europese Unie als in derde landen. Alle toepasselijke wetten van het land van herkomst moeten nageleefd worden, niet alleen natuurbeschermingswetten en mensenrechtenbepalingen, maar ook lokale anti-corruptiewetten en arbeidsrechten.

<sup>61</sup> De Ontbossingsverordening is hier te vinden: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115>. Het betreft een verordening (regulation) en is dus na de inwerkingtreding direct van toepassing op de lidstaten. Dit in tegenstelling een richtlijn (directive) van de EU, die eerst nog in de nationale wetgeving van de lidstaten moet worden geïmplementeerd. Uitleg hierover: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation\\_en](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_en)

Marktdeelnemers moeten proactief vaststellen en documenteren dat er geen of een verwaarloosbaar risico van een overtreding van de Ontbossingsverordening is. Hoeveel inspanning een marktdeelnemer moet leveren voor het regelmatig verzamelen van de benodigde informatie, hangt af van in welke risicocategorie een land is ingedeeld. Het landenbenchmarkingsysteem van de Europese Commissie kent tot 1 januari 2025 drie verschillende risicocategorieën, op basis van onder andere nationale regelgeving, de uitbreiding van landbouw en het tempo van ontbossing (Verordening EU 2023/1115 art. 29). Aan de hand van de risicocategorie laag, standaard of hoog wordt de frequentie van controles bepaald. Bij laag risico wordt het controleren van 1% van de producten per stroom voldoende geacht, wat oploopt naar 3% voor een ‘standaard’ risicoland en 9% voor een land met ‘hoog’ risicoland. In Nederland zijn veel grote multinationals gevestigd (Berkenhout, Creemers, Stienstra en Weusten, 2023). Dergelijke bedrijven hebben soms al meer dan 9% van de markt in handen, waardoor aan de eis zou kunnen worden voldaan door één bedrijf te controleren.

Als gevolg van de Ontbossingsverordening mogen vanaf 31 december 2024 producten niet meer uit gebieden komen die na deze datum zijn ontbost. In de Ontbossingsverordening worden een aantal sancties beschreven die geacht worden doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn:

- Financiële boetes die evenredig zijn aan de waarde van de betrokken relevante producten of grondstoffen en de milieuschade. Bij rechtspersonen is het maximumbedrag van deze boete minstens 4% van de totale jaaromzet.
- Het in beslag nemen van betrokken relevante producten.
- Het in beslag nemen van inkomsten.
- Een tijdelijke uitsluiting van aanbestedingsprocedures en toegang tot publieke financiering.
- Een tijdelijk verbod om de relevante producten en goederen op de markt aan te bieden, uit te voeren of in de handel te brengen.
- Een verbod op het uitoefenen van het vereenvoudigde stelsel van zorgvuldigheidseisen (van artikel 13 van de Ontbossingsverordening). Het uitoefenen van het vereenvoudigd stelsel zorgt ervoor dat marktdeelnemers niet aan de documentatieverplichtingen van de risicobeoordelingen (artikel 10 van de Ontbossingsverordening) en risicobeperking (artikel 11 van de Ontbossingsverordening) hoeven te voldoen.

De Ontbossingsverordening is sinds juni 2023 van kracht. Vanaf 30 december 2024 wordt begonnen met de handhaving bij grote ondernemingen en bij het mkb vanaf juni 2025. De verdere uitrol voor andere grondstoffen en producten en de financiële sector is afhankelijk van (de afronding van) geplande reviews.<sup>62</sup>

Greenpeace heeft enkele zorgen naar voren gebracht over het succes van de EUDR. Hoewel dit nog afhankelijk is van de reviews en uiteindelijke uitrol, is de vrees dat de verordening onvoldoende impact heeft op andere ecosystemen dan bossen. Ook bekritiseert de organisatie de beperkte inclusie van financiële instellingen. Een andere zorg is dat producten als mais en biobrandstof buiten de scope blijven en dat het beschermen van mensenrechten niet allesomvattend is. Het naleven van internationale afspraken geldt namelijk alleen voor productielanden die deze wetten ook daadwerkelijk hebben geratificeerd (Greenpeace, 2023).

<sup>62</sup> Art. 34 EUDR, zie ook Greenpeace, 2023.

### Toezicht en handhaving

In Nederland zijn de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNV) en de douane verantwoordelijk voor de invoering van de Ontbossingsverordening. De NVWA voert inspecties uit en is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving, waarbij de IOD ingeschakeld kan worden voor strafrechtelijk onderzoek. Het ministerie van LNV richt zich op het beleid en de waarborging van de wetgeving tijdens de implementatie en verzorgt de communicatie met belanghebbenden. De douane is ook verantwoordelijk voor toezicht en handhaving, maar beperkt zich tot de douaneregeling die in de Ontbossingsverordening genoemd wordt. Deze behelst vooral dat gecontroleerd wordt of de 'zorgvuldigheidsverklaring' (due diligence) bij goederen aanwezig is.<sup>63</sup>

De controles die uitgevoerd worden door de NVWA vallen onder het interventiebeleid waarmee de NVWA een last onder dwangsom op kan leggen of een proces-verbaal kan aanzeggen. Hoe zwaarder de overtreding, hoe ingrijpender de interventie. De risicogerichte controles van de NVWA zijn voornamelijk retrospectief en gericht op het stelsel van zorgvuldigheidseisen. De dwangsom is gerelateerd aan de importwaarde die bij de douane opgegeven wordt.<sup>64</sup>

De Ontbossingsverordening wordt in Nederland vooral bestuurlijk gehandhaafd, maar is ook strafrechtelijk handhaafbaar via de Wet economische delicten (WED). Volgens experts van de NVWA wordt in de meeste gevallen een boete opgelegd. Als er sprake is van fraude en complexe criminaliteit vindt er ook opsporingsonderzoek door de NVWA-IOD plaats. Gevangenisstraffen voor bijvoorbeeld de directeur van een bedrijf komen niet vaak voor.

NVWA-experts hebben met LNVN verkend of het inzetten van het instrument van de bestuurlijke boete de effectiviteit van de handhaving kan verbeteren. Dit instrument heeft als voordeel dat bestraffing op korte termijn gerealiseerd kan worden, al gaat het veelal niet om hoge bedragen. Of de boete een positief effect heeft op het handelen van een bedrijf is nog niet onderzocht. Wel bekend is dat er in dit veld verschillende type bedrijven zijn die in meerdere of mindere mate gevoelig zijn voor fraudeprikkelers. Als het gaat om producten die bijvoorbeeld alleen op specifieke plekken te halen zijn, zoals teakhout uit Myanmar, wordt de kans op fraude groter. Een ander voorbeeld van een fraudegevoelig product is de handel in multiplex platen. Dit komt vooral doordat de platen eerst uit Rusland kwamen, maar door de sancties tegen dat land is dat niet meer toegestaan. Toch blijft Rusland een interessante plek om multiplex platen te halen, vanwege de kwaliteit en lage prijs, terwijl de sancties niet effectief worden gehandhaafd (Acosta, 2024). De FIOD, die in Nederland de sanctiewetgeving handhaaft, heeft in juni 2024 twee mensen aangehouden wegens het omzeilen van de boycot van Russisch hout.<sup>65</sup>

63 Betreft art. 26 EUDR zie: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/eudr-ontbossingsverordening/over-de-eudr#content-wrapper>

64 Last onder dwangsom is een bestuurlijke maatregel, waarbij een bedrijf opdracht krijgt om een verbetering door te voeren voor een bepaalde datum op straffe van een dwangsom. Voor het beleid, zie: <https://www.nvwa.nl/ondernemers/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventies-nalevingshulp-waarschuwingen-maatregelen-boetes-en-strafrechtelijke-vervolgning>

65 Betreft import van Russisch hout door Nederlanders via Chinese leveranciers <https://www.fiod.nl/aanhoudingen-in-omzeiling-en-overtreding-sanctiewet/>

Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2023) blijkt dat Nederland in 2022 de grootste importeur was van goederen met risico op ontbossing in niet-EU-landen, zoals soja, palmolie en cacao. Daarom en doordat er veel multinationals zijn, speelt het een grote rol op het gebied van (het handhaven van) de EUDR. De hoeveelheid en verscheidenheid van bedrijven maakt de handhaving complex. Zo zijn er bepaalde sectoren, zoals koffie, hout en cacao, die zelf al stappen zetten door bijvoorbeeld te werken met certificeringen. Hoewel deze certificeringen vaak niet afdoende blijken te zijn, zijn deze sectoren volgens de NVWA-experts vaak opener en actiever. Ook zijn deze sectoren en hun certificeringen vaker bekend bij de consument. Andere sectoren, zoals de rundvee- en rubbersector, stellen zich minder actief en transparant op, terwijl er wel misstanden zijn.

Wat de complexiteit van de handhaving in de hand werkt, is de groei van het aantal brievenbusfirma's (Moody's, 2024). Zo wil JBS, het grootste vleesbedrijf ter wereld, het moederbedrijf in Nederland vestigen, zonder de operationele structuur mee te nemen (OXFAM Novib, 2024). Door het gebruik van deze brievenbusfirma's wordt het moeilijker om de EUDR te handhaven: het wordt lastiger te achterhalen welke personen er precies achter een bedrijf zitten; wie de beslissingen neemt.<sup>66</sup>

### Toezicht in andere landen van groot belang

Fisher, Obidzinks, Alvens en Ekaputri (2024) wijzen erop dat het opzetten van ondersteunende infrastructuur van de EUDR van groot belang is voor het succes. Volgens hen hangt succes van de EUDR van vier punten af: 1) geloofwaardige en rechtvaardige mechanismen in de producerende landen om de traceerbaarheid van ontbossingsvrije producten te garanderen, 2) rechtvaardiger handelsvoorwaarden, 3) de interne cohesie van de EU en 4) het overwinnen van risico's voor de meest kwetsbare producenten (Fisher et al., 2024). De experts van de NVWA wijzen ook op de interne cohesie van de EU: handhaving van de EUDR door andere EU-landen heeft impact op het succes van de handhaving in Nederland. In Nederland wordt ook strafrechtelijk gehandhaafd, terwijl de EUDR in veel landen alleen bestuursrechtelijk handhaafbaar is. Momenteel ontbreekt het nog aan een gelijk speelveld in de handhaving van Europese lidstaten. Marktdelnemers van producten die niet locatiegebonden zijn, kunnen zich verplaatsen naar andere landen, waar de handhaving van de EUDR minder strikt is. Deze uitwijkmogelijkheid geldt niet voor alle producten. Vaak zijn bulkproducten, zoals cacao, gebonden aan specifieke havens vanwege de verwerkingsmogelijkheden. Het verschil in het niveau van handhaven van EU-lidstaten, zorgt ook voor een gelegenheid om te frauderen: producten kunnen bijvoorbeeld, via stromannen, geïmporteerd worden via EU-landen met zwakkere handhaving.

### Besluit

De EUDR tracht klimaatverandering door ontbossing tegen te gaan. De scope van de EUDR is groter en de eisen zijn strenger dan die van de voorganger, de EUTR. Nederland speelt een belangrijke rol in het handhaven van de EUDR, omdat er veel multinationals gehuisvest zijn en het een grote importeur van relevante producten is. De NVWA, het ministerie van LNVN en de douane zijn verantwoordelijk voor de invoering van de Ontbossingsverordening in Nederland. Het handhaven van de EUDR is complex, onder andere door het grote aantal

66 Een voorbeeld van verhulling van de verantwoordelijkheid voor ontbossing volgens onderzoeksjournalisten: <https://www.thecanary.co/uk/analysis/2024/03/20/company-linked-to-unilever-nestle-is-using-tax-havens-to-hide-criminal-deforestation-half-the-size-of-singapore/>



en de diversiteit van bedrijven, de groei van brievenbusfirma's en de traagheid van het strafrechtssysteem. Het inzetten van het instrument van de bestuurlijke boete wordt overwogen om de effectiviteit van de handhaving te verbeteren. Fraude blijft echter een uitdaging. Sommige marktdeelnemers zijn gevoeliger voor fraude dan anderen. Marktdeelnemers die zich bezighouden met producten die alleen op één of enkele plekken te verkrijgen zijn of die zich bezighouden met producten die uit landen komen waar sancties tegen gericht zijn, zijn gevoeliger voor fraude. Ook zorgt het verschil in het niveau en de wijze van handhaven tussen EU-lidstaten voor een fraudeprikkel. Marktdeelnemers kunnen, voor sommige producten, makkelijk verplaatsen naar een EU-lidstaat met een zwakkere handhaving. Het opzetten van ondersteunende infrastructuur van de EUDR is onder andere daarom van groot belang voor het succes ervan. De reviews bieden nog ruimte voor aanpassingen voordat de uiteindelijke definitieve uitrol plaatsvindt.

#### Bevindingen:

- De in juni 2023 gepubliceerde Ontbossingsverordening heeft tot doel klimaatverandering door ontbossing tegen te gaan door het opleggen van zorgvuldigheidseisen aan degenen die de in de verordening bedoelde producten op de EU-markt brengen. Het gaat hierbij om runderen, cacao, koffie, palmolie, soja, rubber en hout en een aantal afgeleide producten hiervan.
- Nederland speelt een belangrijke rol in het handhaven van de EUDR, omdat er veel multinationals gehuisvest zijn doordat het een van Europa's grootste importeurs van relevante producten is.
- Het handhaven van de EUDR is complex. Dit komt, onder andere, door de verscheidenheid en hoeveelheid bedrijven, de groei van brievenbusfirma's en de snelheid van het strafrechtssysteem.
- Fraude blijft een uitdaging. Het verschil in het niveau en de wijze van handhaven tussen EU-lidstaten kan voor een fraudeprikkel zorgen bij marktdeelnemers.

### 3.6.2 F-gassen: illegale handel floreert

In dit hoofdstuk gaat het over de onlangs herziene F-gassenverordening EU 2024/573. De verordening beoogt het gebruik van synthetische koudemiddelen in installaties zoals airconditioning en mobiele en stationaire koelingen terug te dringen door een quotasysteem. F-gassen hebben namelijk een zeer hoog Global Warming Potential: vele duizenden keren hoger dan CO<sub>2</sub>. Deze verordening is in maart 2024 van kracht geworden en de implementatie is medio 2024 nog in volle gang. De handel in quota is intussen al wel begonnen. Veel installaties functioneren nog op F-gassen, en in andere delen van de wereld worden ze nog volop geproduceerd. Hierdoor worden kansen gecreëerd voor de illegale handel in F-gassen.

Al tientallen jaren worden in koelinstallaties stoffen gebruikt die in de natuur niet voorkomen en speciaal zijn gemaakt om te kunnen koelen. In de jaren '80 bleek dat de destijds gebruikte CFK- en HCFC-gassen de ozonlaag aantasten. Het gebruik van ozonafbrekende stoffen (OAS, of ODS, Ozon Depleting Substances) werd verboden onder het Montreal Protocol van 1987. De koelingen moesten natuurlijk wel blijven draaien en er werden nieuwe gassen ontwikkeld om de ODS te vervangen: gefluoreerde gassen, kort aangeduid als F-gassen (Cornelissen et al., 2021). Er zijn verschillende soorten F-gassen, waarvan HFK's of fluorkoolwaterstoffen, die als koelmiddel gebruikt worden, de belangrijkste zijn. Sommige F-gassen vormen bij afbraak PFAS, die niet afgebroken worden en inmiddels vrijwel overal ter wereld voorkomen in water, bodem en levende organismen, inclusief de mens.

F-gassen breken de ozonlaag niet af, maar het zijn wel zeer krachtige broeikasgassen met een zeer groot opwarmingseffect, tot 23000 CO<sub>2</sub>-equivalenten.<sup>67</sup> Onder het Kigali Amendement van 2016 op het Montreal Protocol, dat geïmplementeerd is in de EU F-gassenverordening, worden deze F-gassen daarom uitgefaseerd. Door de afspraken in het Kigali amendement alleen kan 0,3 à 0,5 graad temperatuurstijging worden voorkomen. Ze zijn door 158 landen geratificeerd (Cornelissen et al., 2021).

Wetgeving zoals de F-gassenverordening heeft ervoor gezorgd dat er nieuwe koudemiddelen zijn ontwikkeld met een lagere GWP-waarde (Global Warming Potential, uitgedrukt in CO<sub>2</sub>-equivalenten). Naast synthetische koudemiddelen bestaan er ook natuurlijke koudemiddelen, zoals CO<sub>2</sub>, ammoniak en andere. Deze hebben maar een gering broeikas effect, maar zijn wel gevaarlijk in gebruik en vaak giftig of brandbaar. Vandaar dat er certificeringsregels zijn en regels voor toezicht en handhaving: niet iedereen kan en mag zomaar met deze middelen werken.<sup>68</sup> Daarnaast speelt een belangrijke rol dat bestaande koelinstallaties niet zomaar over kunnen gaan op andere koelmiddelen. Hierdoor is het verleidelijk om op illegale wijze aan F-gassen te komen, zeker nu deze steeds lastiger legaal te verkrijgen zijn en de prijs stijgt. Hierdoor is een aanzienlijke illegale import ontstaan in de EU, zoals uiteengezet in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 (Cornelissen et al., 2021).

Van ILT-medewerkers werd vernomen dat momenteel wordt aangenomen dat ongeveer een derde van de gehele omzet in F-gassen illegaal is, en dat de verwachting is dat dit alleen maar zal groeien als gevolg van de herziene EU-verordening. In 2024 ging het quotum al 21% omlaag.<sup>69</sup> Bovendien betreft het een bijzonder lucratieve handel: het zwaarste koudemiddel kost per cilinder van 12 kilo 800 euro op de legale markt. Op de illegale markt wordt rond de 300 euro gevraagd. Per container kunnen importeurs anderhalve ton winst maken. Hierbij moet bedacht worden dat er 18 zendingen van één importeur zijn gesignaleerd tussen kerst en oud en nieuw. Er is volop vraag naar illegale cilinders, doordat niet gecertificeerde installateurs in principe geen koudemiddelen kunnen kopen bij een legale verkoper. Die dient namelijk naar het certificaat te vragen (groepsinterview ILT-medewerkers).

#### F-gassenverordening herzien

De regelgeving rond F-gassen is besproken in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021. Belangrijkste zaken zijn dat deze gefluoreerde gassen worden uitgefaseerd, waarbij het quotum dat nog op de Europese markt wordt toegelaten jaarlijks daalt. Eenieder die F-gassen wil importeren, dan wel koelapparatuur die al gevuld is met F-gas, zal over quotum moeten beschikken. Deze quota, die ook verhandelbaar zijn, worden bijgehouden in het Europese F-gassen portaal. Jaarlijks dient een accountantsverklaring te worden overgelegd aan de EU, ter controle van de ingevulde in- en verkoopcijfers van deze gassen. Verder worden regels gesteld aan allerlei specifieke toepassingen. Het gebruik van hervulbare cilinders is verplicht en er dient ook te zijn voorzien in een retourstelsel om dit te realiseren. In Nederland is de implementatie van de F-gassenverordening neergelegd in de Wet milieubeheer (Cornelissen e.a., 2021: p. 168).

67 Eén CO<sub>2</sub>-equivalent is de GWP-waarde (Global Warming Potential) van 1 kilogram CO<sub>2</sub>. Zie bijvoorbeeld cbs.nl.

68 <https://iplo.nl/thema/lucht/ozon-en-f-gassen/ozonlaagafbrekende-stoffen-gassen/>

69 Ten opzichte van de gemiddelde hoeveelheid die producenten in de periode 2009-2012 op de markt hebben gebracht. Zie voor nadere uitleg: [https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/ozon-en-f-gassen/handleiding-toezicht/uitfaseren-stoffen/#:~:text=Terugfasering%20F%2Dgassen%20\(HFK%2C%20PFK%2C%20SF6\)&text=Vanaf%201%20januari%202030%20geldt,40%20ton%20CO2%2Dequivalenten](https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/ozon-en-f-gassen/handleiding-toezicht/uitfaseren-stoffen/#:~:text=Terugfasering%20F%2Dgassen%20(HFK%2C%20PFK%2C%20SF6)&text=Vanaf%201%20januari%202030%20geldt,40%20ton%20CO2%2Dequivalenten)

Vanuit de herziene F-gassenverordening (2024/573) zijn in Nederland een aantal belangrijke beleidswijzigingen doorgevoerd. De belangrijkste is dat de quotering van de hoeveelheid HFK's die op de Europese markt gebracht mag worden nog verder wordt verlaagd. De quota worden stapsgewijs verminderd, gericht op uitfasering in 2050. Daarnaast worden de regels voor apparatuur steeds strenger. Op termijn mogen nieuwe installaties geen F-gassen meer bevatten en mag er niet meer worden bijgevuld met nieuwe gassen, alleen met gerecyclede of geregenereerde gassen. De certificeringsplicht bij werken met F-gassen wordt uitgebreid naar de natuurlijke alternatieven, ter bevordering van de veiligheid. Verder zijn er nieuwe regels voor opgesloten gassen in bepaalde typen isolatieschuim, die niet naar de omgeving mogen lekken bij bouw- en sloopwerkzaamheden maar moeten worden vernietigd. Daarnaast wordt gesteld dat de illegale handel efficiënter en beter wordt aangepakt; hiertoe zijn nieuwe handvatten opgenomen.<sup>70</sup>

### Maar illegale handel gaat door

Inmiddels is gebleken dat de illegale handel in F-gassen nog altijd doorgaat, terwijl de klimaatcrisis steeds verder om zich heen grijpt. Naarmate koudemiddelen verder worden uitgefaseerd, wordt de illegale handel juist lucratiever. In een recent rapport stelt de EIA dat er veel geld kan worden verdiend met de illegale handel, terwijl toezicht en handhaving naar verhouding tekortschieten. De illegale handel is inmiddels uitgegroeid tot een vorm van georganiseerde criminaliteit. Illegale F-gassen worden geproduceerd in China en komen langs de periferie de EU binnen: aanvankelijk via Roemenië en recentelijk vaker via Bulgarije (EIA, 2024). Bij de ILT werd vernomen dat de daling van de quota leidt tot een 'perverse prikkel': de illegale markt lijkt zowat evenredig aan de daling van de legale markt te groeien (persoonlijke communicatie, ILT-medewerker).

De routes zijn al gericht op het vermijden van controles. Daarnaast worden handelaren ook slimmer: ze gebruiken niet langer de wegwerpcontainers die verboden zijn en vervalsen de ladingspapieren door daarop te vermelden dat het HFO-koelmiddelen met lagere GWP-waarde betreft (EIA, 2024).<sup>71</sup>

Inbeslagnemingen laten een dalende trend zien. EIA vermoedt dat dit niet wordt veroorzaakt door minder illegale handel, maar doordat smokkelaars hun methodes hebben gesofisticeerd en door een gebrek aan handhaving. De import, uitgedrukt in CO<sub>2</sub>-equivalenten, is licht gestegen (EIA, 2024).

Volgens de EIA is in Europa gebleken dat het hard nodig is om te investeren in monitoring, rapportage, verificatie en handhaving. In ontwikkelingslanden gaat het uitfaseren van F-gassen samen met de laatste fase van het gebruik van ozonaantastende stoffen, zoals CFK's<sup>72</sup> die daar soms nog voorkomen (EIA, 2024).

<sup>70</sup> De ODS-verordening (2024/590) is eveneens vernieuwd, maar dat is minder ingrijpend dan de nieuwe F-gassenverordening. Dit komt vooral doordat ODS veelal al langer verboden zijn. De belangrijkste bepaling betreft isolatieschuim in de bouw, wat ook al geregeld is in de F-gassenverordening. URL: <https://iplo.nl/thema/lucht/ozon-en-F-gassen/ozonlaagafbrekende-stoffen-gassen>

<sup>71</sup> HFO zijn koudemiddelen gebaseerd op fluorinehoudende gassen. <https://iplo.nl/thema/lucht/ozon-en-F-gassen/ozonlaagafbrekende-stoffen-gassen/>

<sup>72</sup> CFK's zijn ozonaantastende koudemiddelen die in Europa al langer geleden zijn uitgefaseerd.

Wat betreft de manier waarop criminelen te werk gaan, gaven ILT-medewerkers het volgende voorbeeld: F-gassen komen vaak naar Europa op een T1(transit)-status. Er is wel een gedresseerde bekend, maar het is dan niet bekend of het daadwerkelijk in de EU geïmporteerd wordt. De papieren worden echter niet aangezuiverd; er wordt dan niet gecontroleerd of de lading er mee overeen komt. Zolang de lading een transitstatus heeft, is handhaving beperkt. Er is een overzicht van niet aangezuiverde T1-statussen bekend bij de autoriteiten. Een zending mag daar 270 dagen op voorkomen. Dit valt echter te omzeilen door een vrachtwagen op papier bijvoorbeeld naar Oekraïne te laten rijden, maar de vrachtwagen vertrekt niet of er wordt gerommeld met het gewicht zodat er al een deel uit gehaald kan worden. Na 270 dagen zijn de (mogelijk illegale) F-gassen vrijwel niet meer te achterhalen. Ook worden bijvoorbeeld containers met autoprodukten ingevoerd, waar dan ook F-gassen in vervoerd worden; men maakt dus gebruik van deklading (Groepsinterview ILT-medewerkers).

De maatregelen, zoals het invoeren van certificering en het verbieden van wegwerpcilinders, zijn tot op zeker hoogte een succes. De consumptie van F-gassen in de EU was in 2022 minder dan de helft van het maximum zoals gesteld in het Kigali Amendement. Helaas is dat dus wel gepaard gegaan met het opbloeien van de illegale handel in F-gassen, hetgeen tot de vernieuwing van de F-gassenverordening heeft geleid. Zoals gezegd is nu afgesproken om F-gassen in 2050 geheel uit te faseren. Enkele mazen in de regelgeving zijn gedicht, zodat – anders dan in de begintijd van het Montreal Protocol - de douane overal toegang heeft tot de licenties die bij partijen koelmiddelen horen, waardoor gecontroleerd kan worden of de importeur daadwerkelijk over quatum beschikt. Ook zijn uitzonderingen op de regelgeving, die gemakkelijk misbruikt konden worden, tenietgedaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het toestaan van F-gassen als grondstof voor industriële productieprocessen (EIA, 2024). Deze werden in het Dreigingsbeeld 2021 al aangeduid als een signaal dat het mogelijk kan gaan om illegale F-gassen (Cornelissen et al., 2021). Door een totaal verbod op deze cilinders wordt de handhaving vergemakkelijkt. Criminelen zijn echter hervulbare cilinders gaan gebruiken zonder de intentie deze ook opnieuw te gebruiken. Vandaar dat er nu een systeem van retournering verplicht is gesteld bij de quotering en het uitgeven van licenties. Partijen zonder de juiste papieren moeten in beslag worden genomen en vernietigd (EIA, 2024).

Een belangrijk probleem bij de handhaving is dat F-gassen die eenmaal binnen de EU zijn vrij van het ene land naar het andere gebracht kunnen worden. Met andere woorden: de toezichtlast ligt vooral bij het land waar F-gassen de EU worden binnengebracht (Cornelissen et al., 2021). Dit probleem is ook niet opgelost door de herziene F-gassenverordening (EIA, 2024). Track-and-trace-methodologie is technisch mogelijk en voor sommige producten al verplicht gesteld, maar de EU heeft nog de mogelijkheid om het invoeren daarvan nog enkele jaren uit te stellen, wat als een gemiste kans wordt beschouwd door de EIA (2024).

In tegenstelling tot de VS is er in de EU minder transparantie over de quota: hoeveel quatum elk bedrijf precies heeft, wordt niet openbaar gemaakt, hetgeen het toezicht bemoeilijkt (EIA, 2024). Opsporingsinstanties krijgen al met al meer mogelijkheden door de recente herziening van de F-gassenverordening. Het effect is afhankelijk van de implementatie van deze handvatten en daar schort het nog aan. De opsporingsgemeenschap moet deze nieuwe mogelijkheden nog in beeld krijgen, aldus de EIA (2024).

Er is geen landelijk overzicht van koel- of warmte-installaties die gevuld zijn met broeikasgassen en dus onder de Europese verordening vallen. De diversiteit is groot. Stationaire koelinstallaties

staan o.a. bij supermarkten, ziekenhuizen en kantoorgebouwen. Grote warmtepompen maken eveneens gebruik van koudemiddelen, en grote installaties bij bijvoorbeeld data- en distributie-centers. Dan zijn er nog alle airco's die draaien bij kleinere winkels en gebouwen. Het gaat om zeer grote aantallen en een grote diversiteit (Groepsinterview ILT-medewerkers).

### Lekverliezen

Lekverliezen klinkt op het eerste gezicht niet zo relevant, maar er komen grote hoeveelheden koelgassen met hoge GWP-waardes, dus grote hoeveelheden CO<sub>2</sub>-equivalenten, in de atmosfeer doordat ze weglekken uit installaties die niet goed functioneren door gebrekkig of achterstallig onderhoud. Goed onderhoud en lekdetectie kan veel lekverlies voorkomen. Bij het toezicht door de ILT is er daarom veel aandacht voor lekverliezen.

### Toezicht en handhaving<sup>73</sup>

De hoofdrol in toezicht in handhaving wat betreft de regelgeving over gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen) en ozonlaag afbrekende stoffen, bekend als Ozone-Depleting Substances (ODS) ligt bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Ten aanzien van import en export van deze stoffen werkt de ILT samen met de douane en wat betreft productie van de stoffen en het toezicht op stationaire (niet mobiele) koelinstallaties met de omgevingsdiensten. Strategisch doel van de ILT bij toezicht en handhaving is de 'omvorming van het verdienmodel'. Concerns zouden niet meer moeten willen dat F-gassen toegepast worden die binnen het EU-quotum geen ruimte meer hebben. Het gebruik van deze koudemiddelen strookt niet met de vaak geuite wens om CO<sub>2</sub>-neutraal te worden. Bovendien zullen ook de kosten voor onderhoud van installaties oplopen, zeker voor de installaties met oudere koelmiddelen met een hoog GWP. Als de grotere bedrijven het voortouw nemen, dan zullen de kleinere van lieverlee volgen, is het idee (Groepsinterview ILT-medewerkers).

Bij de handhaving focust de ILT vooral op drie zaken: lekverliezen, certificering en illegale handel. Lekverliezen werden hierboven al kort besproken. Het tegengaan hiervan is geen eenvoudige zaak door het grote aantal installaties en installateurs. De certificering van installateurs en bedrijven is een ander zorgpunt: wie via de legale weg koudemiddelen wil aankopen, zal gecertificeerd moeten zijn, zoals al aan de orde kwam. Als het juiste certificaat ontbreekt, kunnen bedrijven en monteurs een boete krijgen, 1500 Euro voor personen en het dubbele voor bedrijven. Bij langdurige, meervoudige en herhaalde overtredingen wordt het boetebedrag door de Officier van Justitie bepaald. Uiteraard wordt geprobeerd de aanbieders via bijvoorbeeld internet te monitoren en zo nodig aan te pakken.

Certificerende instellingen worden wel als zwakke plek in het systeem gezien: dit betreft particuliere bedrijven die afhankelijk zijn van hun klanten, namelijk de bedrijven die ze moeten certificeren en daarna controleren. Certificerende instellingen moeten toezien op de bekwaamheidseis, waarbij het noodzakelijk is om een goede audit te doen bij de bedrijven en pas te certificeren als het betreffende bedrijf aan alle condities voldoet. Dat gaat nog wel eens mis (Groepsinterview ILT-medewerkers).

<sup>73</sup> Tenzij anders vermeld, is deze paragraaf ontleend aan de website van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO).  
Zie: <https://iplo.nl/thema/lucht/ozon-en-f-gassen/>

Bij de ILT-IOD ligt de focus op grootschalige en georganiseerde criminaliteit, waarvan volgens intelligence van de IOD sprake is bij de illegale handel in F-gassen. Zo vindt de eerste illegale import vaak plaats in grenslanden zoals Griekenland en Bulgarije. Via online verkoopkanalen vinden de drukhouders hun weg naar de Nederlandse zwarte markt. De verkopers zijn veelal in het buitenland gevestigd en verkopen alleen op bestelling en tegen contante betaling. Het verschil tussen de jurisdicties maakt opsporing lastiger. Internationale samenwerking is dan ook van groot belang voor een effectieve aanpak van illegale handel in F-gassen. De IOD neemt dan ook deel aan EMPACT, EUROPOL, INTERPOL en de anti-fraudedienst OLAF.<sup>74</sup> Het makkelijker maken van het delen van politie-informatie met lidstaten en derde landen zou helpen om sneller criminele organisaties te ontmantelen. Het opzetten van een ADCO (Administrative Coordination Group) moet ervoor zorgen dat de uitvoerende diensten in de lidstaten informatie en best practices kunnen uitwisselen.<sup>75</sup>

De door de EIA (2024) gesignaleerde daling in het aantal inbeslagneming wordt bevestigd in gesprek met ILT-medewerkers. Ter verklaring voeren zij aan dat importeurs 'steeds slimmer' worden: ze leren nieuwe restricties te omzeilen. Zo wordt de goederencode voor natuurlijk koudemiddel misbruikt, wat lastig aan te tonen is omdat daar een monstername voor nodig is (Groepsinterview ILT-medewerkers).

De douane gaat na of er voor internationale handel in broeikasgassen overeenstemming is tussen aangifte, vergunning of registratie, en de bijbehorende documentatie en de goederen zelf. F-gassen dienen geregistreerd te zijn in het Europese F-gassenportaal. De handelende partij dient uiteraard over voldoende quota te beschikken.

Vanaf 2025 wordt de Single Window Environment for Customs ingevoerd, waarmee de EU-buitengrens wordt bewaakt wat betreft de import en export van F-gassen en ODS. De IT-systemen van de douanediensten worden gekoppeld aan het vergunningensysteem voor ODS en aan het F-gassenportaal van de Europese Commissie. Hierdoor kan realtime worden gecontroleerd of de handelaar nog quota heeft.

Illegale handel in koelmiddelen is niet alleen nadelig voor het klimaat maar is ook gerelateerd aan georganiseerde criminaliteit en belastingontduiking. Samenwerking met fiscale opsporingsinstanties wordt dan ook gezien als een goede aanpak, die in Spanje al toegepast is (EIA, 2024).

De uitstoot van andere broeikasgassen, zoals methaan, is aan strenge regels gebonden, waarvan overtreding via de WED strafbaar is. Op het gebied van methaan, dat wordt uitgestoten door onder andere veehouderijen en bij de winning van aardgas, zijn er strafvervolgingen geweest. Wat betreft F-gassen vindt bestuurlijke handhaving plaats, al is er maar weinig juris-

<sup>74</sup> EMPACT: European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats. <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact>. OLAF: Europees bureau voor fraudebestrijding. [https://anti-fraud.ec.europa.eu/index\\_nl](https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_nl)

<sup>75</sup> ADCO is een internationale werkgroep voor inspecteurs en handhavers op F-gassen. Het idee is om via de ADCO de handhaving beter te organiseren 'aan de voorkant' (Groepsinterview ILT-medewerkers).

prudentie te vinden (Lopik & Stax, 2020).<sup>76</sup> Bij de Milieukamer zijn sinds 2017 zes opsporingsonderzoeken ingesteld naar handel in illegale koudemiddelen, ongeveer de helft dus van de zaken rond gevaarlijke stoffen.

#### De bevindingen

- F-gassen worden uitgefaseerd maar er blijft veel vraag naar.
- Lagere quota door de gewijzigde F-gassenverordening leiden daarom tot een toename van de illegale handel.
- Momenteel wordt geschat dat een derde van de handel in F-gassen illegaal is.
- Ook het voorkomen van lekverliezen is een belangrijk aspect bij de handhaving.
- Het systeem van certificering vormt een zwakke plek bij de handhaving.
- Internationale samenwerking en uitwisseling van informatie en good practices wordt essentieel geacht bij de handhaving.

### 3.6.3 Emissiehandel

Het Europese systeem voor emissiehandel (afgekort EU ETS, van het Engelse European Union Emissions Trading System) was het eerste en is het grootste systeem voor het verhandelen van uitstootrechten van broeikasgassen in de wereld.<sup>77</sup> Met één emissierecht mag een bedrijf een ton koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>) uitstoten. De prijs voor een emissierecht, de CO<sub>2</sub>-prijs, wordt bepaald door vraag en aanbod. Het systeem werkt binnen een absoluut emissieplafond (cap-and-trade) waarbij het aantal beschikbare rechten jaarlijks afneemt om bedrijven te stimuleren hun uitstoot van broeikasgassen te verminderen (NEa, 2024a). Kortom, het systeem monetariseert emissies, stimuleert technologische innovaties en creëert synergiën tussen energie- en klimaatbeleid (EIA, 2020). Op de expertmeeting op 10 juni 2024 werd opgemerkt dat de ontwikkeling van het emissiehandelssysteem onverlet laat dat het moeilijk is om de uitstoot van CO<sub>2</sub> adequaat te meten. Hierna beschrijven we het systeem van de emissiehandel en brengen mogelijke kansen voor overtreding en criminaliteit in beeld.

#### Het Emission Trading System van de EU

Wereldwijd zijn er verschillende emissiehandelssystemen. Alle 27 EU-lidstaten nemen deel aan het Europese systeem voor emissiehandel, het European Union Emissions Trading System (EU ETS). Het EU ETS is essentieel voor het klimaatbeleid van de Europese Unie en richt zich op het verminderen van broeikasgasemissies in de energie-, industrie-, luchtvaart- en scheepvaartsectoren. Het wordt beschouwd als een belangrijk instrument om de broeikasgasemissies kosteneffectief te verminderen (LIFE ETX, 2021). Het emissiehandelssysteem geeft bedrijven de keuze: betalen voor emissierechten om CO<sub>2</sub> uit te kunnen blijven stoten, of het geld investeren in schonere productiemethoden zodat de CO<sub>2</sub>-uitstoot blijvend omlaag wordt gebracht. Investeren in duurzaamheid zou hierdoor steeds aantrekkelijker moeten worden (NEa, 2024 a).

#### De emissierechten kunnen op drie manieren worden verkregen:

- 1) Gratis ontvangen: het gratis toewijzen van vergunningen is een manier om concurrentiekracht- en koolstoflekkagekwesities voor de industriële sector aan te pakken (EIA, 2020).

<sup>76</sup> Deze worden momenteel al in EMPACT-verband aangepakt. Zie bijvoorbeeld: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/F-gases-worth-more-%E2%82%AC-10-million-seized-in-week>

<sup>77</sup> [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/what-eu-ets\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/what-eu-ets_en)

Sectoren met een hoog risico voor koolstoflekkages, zoals de luchtvaartsector en elektriciteitsproductie, ontvangen gratis toewijzingen om te voorkomen dat de uitstoot zich verplaatst naar landen waar geen emissierechten gekocht dienen te worden.

- 2) Kopen bij een veiling: veilingen worden georganiseerd door de European Energy Exchange, waarbij de opbrengsten rechtstreeks naar de EU-lidstaten gaan volgens een vooraf bepaalde verdeelsleutel.
- 3) Kopen op de open (of secundaire) markt: er zijn verschillende handelsplatformen waar EU ETS-operators (of anderen) emissierechten onderling kunnen verhandelen.

De EU ETS omvatte in 2021 meer dan tienduizend industriële installaties en energiecentrales, evenals ongeveer 350 luchtvaartmaatschappijen verspreid over de 27 EU-lidstaten. In Nederland nemen circa 400 bedrijven deel aan de EU ETS. Deze 400 bedrijven zijn samen verantwoordelijk voor ongeveer de helft van de uitstoot in Nederland. Het grootste deel van de uitstoot in Nederland, zo'n 43%, is afkomstig van de elektriciteitsproductie. 26% is afkomstig van de chemische industrie, 14% van aardgasolieproductie, 8% van de metaalproductie en de overige 9% komt onder meer van aardgas- en oliewinning, teelt van gewassen en de voedings- en papierindustrie (NEa, 2024a)

De voormalige EU ETS-doelstelling, een emissiereductie van 43% tegen 2030 (vergeleken met het moment van oprichting van het EU ETS in 2005) werd al in 2020 bereikt. Deze emissiereducties zijn deels te danken aan andere factoren en wetgeving, zoals de COVID-19-pandemie en andere EU-richtlijnen (de Richtlijn Hernieuwbare Energie en de Richtlijn Energie-efficiëntie) (LIFE ETX, 2021). Verschillen tussen de sectoren zijn zichtbaar: de energiesector heeft zijn emissies verminderd, terwijl de industriële emissies min of meer stabiel zijn gebleven sinds 2013. De luchtvaartemissies namen in de jaren voor de COVID-19-pandemie juist toe. De verklaring voor de discrepantie tussen de verschillende sectoren is dat de energiesector sinds 2013 grotendeels voor de emissierechten heeft moeten betalen, terwijl de luchtvaart en de industrie nog steeds grote hoeveelheden rechten gratis ontvangen. Er is dan ook nog geen sterke economische prikkel voor deze sectoren om hun activiteiten te decarboniseren (LIFE ETX, 2021).

Volgens onderzoek in opdracht van Carbon Market Watch hebben bedrijven tussen 2008 en 2019 tot 50 miljard euro winst gemaakt door gratis toewijzingen van emissierechten. Er zijn meerdere bronnen van deze winsten, bijvoorbeeld een overschot aan gratis toewijzingen, goedkoper internationaal compensatiekrediet en het doorberekenen van de hypothetische emissierechtkosten aan de klant. Dit heeft geleid tot een situatie waarin zowel belastingbetalers als klanten industriële vervuiling subsidiëren, terwijl de bedrijven profiteren van hun gratis emissies. Gratis emissierechten vormen volgens de auteurs een marktfalen omdat de externe kosten van koolstofvervuiling alsnog niet door de producent gedragen worden (Carbon Market Watch, 2021).

In de zware industriële sector worden grotendeels gratis vergunningen verstrekt. In 2017, 2018 en 2019 dekte gratis toewijzingen respectievelijk 98,8%, 96,8% en 97,5% van de industriële emissies. In 2019 introduceerde de Europese Unie de Marktstabiliteitsreserve in haar emissiehandelssysteem om het overschot aan vergunningen aan te pakken en grotere prijszekerheid te bieden in het licht van onvoorziene factoren. Als er een tekort aan vergunningen is, is de marktstabiliteitsreserve ontworpen om een hoeveelheid vergunningen uit de reserve vrij



te kunnen geven. Omgekeerd, als er een overschot is zal de marktstabiliteitsreserve vergunningen uit de markt halen (EIA, 2020). Ook de luchtvaartsector ontvangt grote hoeveelheden gratis toewijzingen en hoeft slechts 15% van de benodigde toewijzingen te kopen (LIFE ETX, 2021). Om Europese bedrijven niet te benadelen, geldt het EU ETS in de luchtvaart momenteel alleen voor vluchten binnen de Europese Economische Ruimte. De gratis emissierechten voor de luchtvaart zullen geleidelijk verdwijnen, vanaf 2026 geldt volledige veiling van de emissierechten. Tot 31 december 2030 worden nog wel emissierechten gereserveerd voor luchtvaartexploitanten (Europees Parlement, 2022).

Bij het toewijzen van gratis emissierechten speelt de concurrentiepositie van industrieën met een hoge uitstoot een belangrijke rol. De EU wil vermijden dat bedrijven naar elders vertrekken of dat het product wordt weggeconcurrereerd door goedkopere import uit landen met weinig regels. Hoewel de koolstoflekkagelijst bedoeld is om zich te richten op de sectoren met echt risico, zijn in de praktijk vrijwel alle industriële sectoren opgenomen (LIFE ETX, 2021).

Naast de gratis ETS-emissierechten hebben een aantal zware industrieën recht op subsidies op basis van EU-richtlijnen die concurrentievervalsing tussen landen beperken. Deze dure staatssteunregelingen worden uitbetaald zonder concrete voorwaarden (LIFE ETX, 2021).

#### **Fit for 55**

Om het EU-emissie handelssysteem te versterken, nam de Europese Raad in 2023 het Fit for 55-pakket aan. Dit pakket omvat maatregelen zoals uitbreiding van het EU ETS naar emissies in de maritieme sector, een snellere vermindering van de emissierechten en de uitfasering van de gratis emissierechten in een aantal sectoren. Ook is er in het Fit for 55-pakket een nieuw, op zichzelf staand emissiehandelssysteem voor gebouwen, wegvervoer en het gebruik van brandstoffen in andere sectoren opgezet (ETS2). Daarnaast is er een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie ontwikkeld om te voorkomen dat producten met een hoge kans op koolstoflekkage geïmporteerd worden van buiten de EU, het CBAM, dat hierna nog wordt besproken. Met de nieuwe maatregelen in het Fit for 55 pakket wordt tussen nu en 2030 voor de sectoren die onder het EU-ETS vallen een hogere emissiereductie van 62% geambieerd ten opzichte van 2005 (Europese Raad, 2024).

#### **Uitbreiding naar de Scheepvaart**

In januari 2024 werd het EU ETS uitgebreid om CO<sub>2</sub>-emissies van alle grote schepen die EU-havens binnenvaren te dekken. Het systeem dekt 50% van de emissies van reizen die beginnen of eindigen buiten de EU, en 100% van de emissies die plaatsvinden tussen twee EU-havens, of wanneer schepen zich binnen EU-havens bevinden. Vanaf 2026 zullen ook emissies van methaan en lachgas worden meegenomen (Europese Commissie, 2024). Rederijen zullen geleidelijk emissierechten moeten inleveren: 40% in 2024, 70% in 2025 en 100% in 2026. De uitstoot door schepen moet in 2025 met 2% verminderen ten opzichte van 2020, oplopend tot 80% in 2050. De reducties moeten gelden voor schepen van meer dan 5000 bruto ton, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 90% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (Europees Parlement, 2022).

#### **Mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM)**

Het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM, Carbon Border Adjustment Mechanism) moet voorkomen dat de emissiereductie-inspanningen van de EU teniet worden gedaan door

hogere emissies buiten haar grenzen. Het CBAM is een Europese verordening die de CO<sub>2</sub>-uitstoot, vrijgekomen bij de productie van koolstof-intensieve producten afkomstig van buiten de EU, corrigeert bij de invoer voor de vermeden kosten van EU-emissierechten. Door emissiereducties van exploitanten in derde landen te stimuleren, zouden de wereldwijde koolstof-emissie moeten verminderen. Importeurs dienen CO<sub>2</sub>-certificaten te kopen bij het invoeren van koolstofintensieve producten uit landen buiten de EU (Europese Raad, 2024)

Vanaf 1 oktober 2023 wordt het CBAM geleidelijk ingevoerd. Zo wil de EU ook het concurrentievoordeel neutraliseren dat ontstaat door goedkopere emissierechten buiten de EU. De inwerkingtreding verloopt in twee fasen: de transitiefase van 1 oktober 2023 tot 31 december 2025, en de volledige inwerkingtreding vanaf 1 januari 2026 (Belastingdienst, 2024).

In de eerste drie jaar hoeven importeurs alleen hun 'ingebodde' emissies aan CBAM te rapporteren voor zes productcategorieën met een hoog risico op koolstoflekkages (ijzer en staal, cement, meststoffen, aluminium, elektriciteit en waterstof) (NEa, 2024b). Vanaf 2026 moeten importeurs toegelaten zijn als CBAM-aangever om deze goederen te kunnen importeren. Toelating hiervoor moet worden aangevraagd bij de toezichthouder, de Nederlandse Emissie Autoriteit. Daarnaast zullen CBAM-importeurs vanaf die tijd CO<sub>2</sub>-certificaten moeten kopen om de uitstoot bij de productie van de ingevoerde goederen te corrigeren (Belastingdienst, 2024).

#### **Scope 3 en 4 indirecte ketenuitstoot nog niet goed in beeld**

Een gerelateerd onderwerp betreft de emissies in de keten die niet van buiten de EU komen. Het beleid richt zich tot nu toe sterk op de door bedrijven direct uitgestoten broeikasgasen (aangeduid als scope 1-emissie) en emissie als gevolg van de lokaal ingekochte energie (scope 2). Indirecte emissies in de waardeketen van bedrijven maken in de praktijk vaak een groot deel van de uitstoot uit. Deze worden aangeduid met scope 3-emissies. In samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving en de interdepartementale werkgroep Keten-emissies schreef TNO een rapport over de mogelijkheden om beleid te ontwikkelen om scope 3-emissies te integreren in het klimaatbeleid. De bevindingen zijn dat de handelingsperspectieven voor het beleid sterk verschillen tussen sectoren en dat er dus nader onderzoek nodig is om specifiek sectorbeleid te kunnen ontwikkelen. De kwantificering van scope 3-emissies blijkt lastig. Er wordt ook gevraagd om aandacht voor sectoren die nog niet in beeld zijn in het huidige beleid, zoals de financiële sector en de detailhandel. Ook wordt voorgesteld om het beleid op de 'koplopers' te richten, om zo in beeld te krijgen met welke knelpunten deze koplopers te maken hebben en wat daaraan te doen. Dat levert inzichten op waar ook de 'volgers' van kunnen profiteren. Hiertoe zouden casestudies uitgevoerd moeten worden. Een andere bevinding is dat scope 3-emissies nog nauwelijks in beeld zijn bij het uitwerken van het beleid gericht op de circulaire economie (Broecks, Schiele & Slingerland, 2024). Scope 4 is afwijkend van scope 1, 2 en 3 en gaat juist over de uitstoot die vermeden is in de keten. Voor de rapportage van bedrijven, waarover paragraaf 3.6.5 van dit hoofdstuk gaat, wordt het uiteraard zaak om hier goed aandacht aan te besteden.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://professional.ft.com/en-gb/blog/measuring-scope-4-emissions-what-boards-need-to-know/>

## Toezicht

### *Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)*

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) geeft uitvoering aan het EU ETS in Nederland. Om te mogen uitstoten, moeten bedrijven kunnen laten zien dat ze hun uitstoot goed en betrouwbaar meten. Dit is cruciaal voor de vergunningverlening en het toezicht. Ook controleert de NEa of de 400 ETS bedrijven in Nederland elk jaar genoeg emissierechten inleveren, door middel van inspecties, nader onderzoek en controles van de rapportages die verplicht worden aangeleverd. De NEa monitort transacties van emissierechten om zicht te houden op de handelsstromen, dit gebeurt ook met inkomende of uitgaande transacties vanuit andere landen. De NEa beheert daarnaast het EU ETS-register met rekeningen en emissierechten van de ETS-deelnemers, en is verantwoordelijk voor de verdeling van de gratis emissierechten onder de bedrijven in Nederland.

Voor elke ton uitstoot waarvoor een bedrijf geen emissierechten rapporteert of inlevert, moet een boete betaald worden van 100 euro boven op het emissierecht dat ze moeten overdragen.<sup>79</sup>

### *Autoriteit Financiële Markten (AFM)*

Vanaf 2018 worden emissierechten geclassificeerd als financiële instrumenten volgens de herziene Richtlijn Markten in Financiële Instrumenten (MiFID2). Deze classificatie vormt een belangrijk element in het beschermen van de koolstofmarkt tegen marktmisbruik en andere vormen van wangedrag, geregeld onder de Market Abuse Regulation (MAR). In Nederland houdt de Autoriteit Financiële Markten hier toezicht op, waarbij EU-wetgeving de leidraad is. De AFM legt in het toezicht de nadruk op vertrouwen en transparantie in de financiële markten. Er wordt gewerkt met risicogestuurd toezicht, waarbij het beleid is om zich te richten op de zaken die de meeste schade veroorzaken. Het instrumentarium loopt van informele beïnvloeding tot bestuursrechtelijke maatregelen zoals de last onder dwangsom en bestuurlijke boete. De AFM richt zich vooral op de handel in derivaten van emissierechten, zoals futures, termijncontracten waarbij partijen afspreken om op een moment in de toekomst rechten aan elkaar te verkopen tegen een bepaalde prijs. Als de markt fluctueert kunnen dergelijke afspraken op zichzelf weer geld waard zijn en ze kunnen ook een belegging vormen. Het toezicht op de emissiehandel als zodanig ligt dus vooral bij de NEa (persoonlijke communicatie, AFM-medewerker).

De AFM deed in 2022 voor het laatst een onderzoek naar een specifiek onderdeel van marktmisbruik op de futures-markt voor EU Allowances (EUA's ofwel carbon credits). Formele handhavingsmaatregelen naar aanleiding van dat onderzoek werden niet nodig geacht. Het toezicht is voornamelijk toegespitst op handhaving van artikel 15 en 16 van de Market Abuse Regulation (MAR). Strafrechtelijke handhaving zou van toepassing kunnen zijn als er signalen zijn dat emissierechten-derivaten gebruikt worden bij witwassen of de financiering van terrorisme. Met de NEa heeft de AFM sinds 2022 een Memorandum of Understanding getekend om de samenwerking te regelen. Daarnaast heeft de AFM ook een goede samenwerking met de BaFIN, de Duitse toezichthouder op de financiële markten (persoonlijke communicatie AFM-medewerker).

79 <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/handhaving-ets/hogte-boetes-en-dwangsommen/overtreding-inleverplicht#:~:text=Bij%20overtreding%20van%20de%20inleverplicht,e%20lid%20%20Wet%20milieubeheer>

## Mogelijke vormen van fraude en misbruik

Emissierechten vertegenwoordigen een financiële waarde, die in de afgelopen jaren flink is toegenomen. In 2022 was de totale omzet die gegenereerd is door het EU ETS systeem 38.8 miljard (EEA, 2023). De omvang van de markt, in combinatie met de complexiteit ervan, maakt het emissiehandelssysteem aantrekkelijk voor fraude, witwassen of andere (financiële) delicten. Hierbij worden de volgende risico's onderscheiden:

### *Nalevingsontduiking*

Bedrijven kunnen proberen de naleving te ontduiken door onderrapportage van emissies of door vervalsing van documentatie. In 2021 werd duidelijk dat een Bulgaarse ondernemer de uitstoot van twee energiecentrales van 2018 tot 2020 aanzienlijk te laag heeft geschat, met een directe impact op het milieu. De onderschatting van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van tussen de 1 en 1,5 miljoen ton leidde tot vermindering van emissierechten voor omstreeks 30 miljoen Euro.<sup>80</sup> Eerder waren er ook zorgen omtrent de handel in valse rechten, waar Interpol een handleiding aan wijdde (Interpol, 2013). Sinds 2021 moeten rekeninghouders met een vrijwillige handelsrekening ingeschreven zijn bij de Nederlandse Kamer van Koophandel. De NEa voert bij elke nieuwe registratie een know-your-customer (KYC-)analyse en een risicoanalyse uit. Medewerkers van de NEa vermoeden dat de kans op fraude met de emissies zelf niet zo groot is. Er zijn specifieke regels voor de registratie en er is een lijst met standaard-emissiewaardes die daarbij moet worden gehanteerd.<sup>81</sup> Er is dus geavanceerde kennis nodig is om te frauderen zonder dat het meteen opvalt (Persoonlijke communicatie).

### *Witwassen*

In het verleden is gesignaleerd dat criminelen het ETS misbruikten voor witwassen van gelden, maar hieraan lijkt afdoende een einde te zijn gemaakt door de markt alleen nog open te stellen voor professionele handelaren en vooral door anonieme handel onmogelijk te maken (Neve et al., 2012).

### *Btw-fraude*

Ook btw-fraude via het ETS is teruggedrongen. In de beginjaren van de EU ETS was er een risico op btw-carrouselfraude waarbij fraudeurs misbruik maakten van het btw-systeem door CO<sub>2</sub>-rechten over verschillende EU-landen te kopen en te verkopen om btw-teruggaven te claimen zonder daadwerkelijk btw te betalen, wat grote bedragen kon opleveren (Europol, 2009). De EU heeft een reverse charge mechanisme ingevoerd om het probleem aan te pakken. Hiermee wordt de heffing van btw verlegd naar de afnemer. In enkele landen zijn er strafzaken geweest rond btw-fraude gerelateerd aan emissiehandel. Ook in ons land was er een zaak, met een veroordeling, die niet onder de WED viel. Het ging om een veroordeling voor een fiscaal delict, het leidinggeven aan een criminele organisatie en valsheid in geschrifte.<sup>82</sup>

80 <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/bulgaria-eppo-probes-multi-million-euro-fraud-regarding-greenhouse-gas-emissions>

81 <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2021/05/Brandstoffenlijst%20versie%20januari%202021.pdf>

82 Genoemd in Lopik & Stax, 2020. Zie ook: Rb. Den Haag 12 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6869.

### Marktmanipulatie

Zoals bij elke financiële markt kan het EU ETS kwetsbaar zijn voor marktmanipulatie zoals het kunstmatig opblazen of drukken van de prijs van koolstofrechten voor financieel gewin. Dit kan gebeuren door *insider trading*, het verspreiden van valse informatie of samenzwering tussen marktdeelnemers. Door de invoering van de Market Abuse Regulation (MAR) heeft de EU getracht het risico te beperken. Beleggingsondernemingen en brokers hebben een verantwoordelijkheid met betrekking tot het detecteren van marktmisbruik en zijn onderworpen aan de verplichting om deze signalen (STOR's) te rapporteren aan de AFM. Daarnaast voert de AFM markttoezicht uit door middel van een algoritmisch surveillancesysteem. In 2021 ontving de AFM vier STOR's over mogelijke marktmanipulatie en een marktobservatie over mogelijke handel met voorkennis (ESMA, 2022).

### Fraude bij aanvragen van gratis emissierechten

Een belangrijk deel van de emissierechten wordt gratis toegekend aan bedrijven. Bij deze aanvragen zou gefraudeerd kunnen worden, doordat de monitoring-eisen wat minder streng zijn dan bij de rapportage van de emissies. De jaarlijkse aanvragen moeten wel voorzien zijn van een onafhankelijke verificatie en worden gecheckt door de NEa en vaak nogmaals door de Europese Commissie. Afwijkingen lopen snel in het oog. Medewerkers van de NEa vertrouwen op hun voorsprong in kennis van de systematiek ten opzichte van marktdeelnemers, maar realiseren zich ook dat deze in de toekomst minder kan worden, wat weer kansen voor slimme fraudeurs zou kunnen opleveren (Medewerker NEa, persoonlijke communicatie).

### Tot besluit

Het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) wil een krachtig instrument zijn in de strijd tegen klimaatverandering. Het systeem blijft evolueren om effectiever te worden, zoals blijkt uit de recente hervormingen in het Fit for 55-pakket en de uitbreiding naar de scheepvaart. Strikte toezicht en handhaving zijn cruciaal om misbruik en fraude te voorkomen, en om ervoor te zorgen dat de kosten van koolstofvervuiling eerlijk worden verdeeld.

### Bevindingen

- Het systeem voor de handel in emissierechten wordt uitgebreid naar sectoren als de luchtvaart en de scheepvaart.
- In het systeem gaan inmiddels vele miljarden om waardoor het aantrekkelijk wordt voor fraudeurs.
- De NEa en de AFM zijn belast met het handhaven van de regels en leggen indien nodig bestuurlijke maatregelen op.
- Bij financiële delicten op de emissierechtenmarkt zoals btw-fraude, witwassen en het financieren van terrorisme komt het strafrecht in beeld.

### 3.6.4 Stimulering van duurzame brandstoffen

Een andere manier waarop de overheid probeert om opwarming van de aarde tegen te gaan, is het terugdringen van het gebruik van fossiele brandstoffen. Aangezien het niet zomaar mogelijk is om allerlei installaties, vervoermiddelen en de verwarming van gebouwen op volledig duurzame energie te laten functioneren, wordt ernaar gestreefd om een zo groot mogelijk deel van de brandstof te vervangen door duurzame varianten. We lichten er enkele uit: waterstof, duurzame brandstof voor vervoer, en de bijmengverplichting groen gas.

### Energietransitie, waterstof en criminaliteit

Energiegebruik heeft zich door de geschiedenis heen ontwikkeld, waarbij de mensheid de eerste 350.000 jaar afhankelijk was van hernieuwbare bronnen zoals hout en dierlijk vet voor warmte en licht. Deze bronnen werden vanaf de 19de eeuw vervangen door fossiele brandstoffen, een verschuiving die tot grote economische groei heeft geleid, maar ook het milieu heeft aangetast. In de huidige tijd staan we voor een urgente uitdaging onder grote tijdsdruk: de transitie naar een duurzame energievoorziening op mondiaal niveau, vanwege de afnemende beschikbaarheid van fossiele brandstoffen, gevaarlijke geopolitieke ontwikkelingen, en bovenal om klimaatverandering en milieuvervuiling te bestrijden (Khan et al., 2018).

Waterstof, het meest voorkomende element in het universum, moet een belangrijke rol gaan spelen in deze energietransitie. Idealiter gaat het niet gepaard met uitstoot van broeikasgasen. De internationale handel in waterstof staat aan de vooravond van een significante groei. Nederland, met zijn strategische Rotterdamse haven, en al aanwezige gas-infrastructuur en ervaring, kan een voorloper worden. De opkomende waterstofeconomie brengt echter ook nieuwe veiligheidsrisico's met zich mee (Ajanovic et al., 2022).<sup>83</sup>

In het Klimaatakkoord worden doelstellingen voor waterstof geformuleerd. Zo zou er in 2025 een landelijk dekkend netwerk van 25 waterstofstations moeten zijn en er is een subsidie-regeling opgetuigd om deze van de grond te krijgen. In 2030 moet er een electrolysecapaciteit zijn van 3 à 4 gigawatt, met voldoende opslaglocaties en infrastructuur. Tot nu toe is er nog geen wet- en regelgeving voor waterstof, maar daar wordt aan gewerkt.<sup>84</sup> In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de aard van de mogelijke problematiek rond waterstof en de risico's die met het invoeren van de waterstofeconomie gepaard kunnen gaan.

83 Dit kwam ook aan de orde op een presentatie door ABN AMRO, getiteld: Waterstof, waar staan we nu?

84 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/waterstof>

Figuur 3.2. Ontdekking van waterstof

1520

**PARACELTUS 'ONTDEKT' WATERSTOF**

Phlippus Aureolus Theophrastus Bombastus van Hohenheim, bekender als Paracelsus, voegt ijzer en zwavelzuur samen, en merkt op dat een kleur- en reukloos gas ontstaat. Dit gas moet waterstof zijn geweest.

# Waterstof ontdekken, stap voor stap

1800

**ELEKTROLYSE**

William Nicholson en Anthony Carlisle produceren waterstof en zuurstof uit water, door elektriciteit.

1838

**BRANDSTOFCEL**

Christian Friedrich Schönbein draait met platina, waterstof en zuurstof het proces van elektrolyse om, waarbij water en elektrische energie ontstaan. Op basis hiervan bouwt William Grove de 'gasbatterij'. De brandstofcel is geboren.

1670

**BRANDBAARHEID**

Robert Boyle laat gas vrijkomen door een chemische reactie tussen een zuur en ijzer, vangt het op, en ontdekt dat het brandbaar is.

1766

**HENRY CAVENDISH VERDIEPT KENNIS**

Natuur- en scheikundige Henry Cavendish stelt vast dat het door Paracelsus en Boyle beschreven gas een element is. Hij slaagt erin de chemische eigenschappen van dit gas nauwkeurig te beschrijven.

Waterstof wordt gebruikt om kunstmest te maken, fossiele brandstoffen te ontzwavelen en zware aardoliefracties op te werken. Ook bij de productie van bio-methanol, glas, metaal en halfgeleiders speelt het een belangrijke rol. Het belang van waterstof zal in de toekomst alleen maar verder groeien, doordat het voor een belangrijk deel de decarbonisatie van de staal-, cement- en chemische industrie mogelijk moet maken. Voor de opslag van overtollige energie uit hernieuwbare bronnen zoals wind en zon, biedt waterstof vanwege de hoge energiedichtheid ook interessante perspectieven. Met elektrolyse op groene stroom kan waterstof worden geproduceerd. Zo kunnen vraag en aanbod op de energienetwerken, die steeds meer uit balans raken, weer met elkaar in overeenstemming worden gebracht (Zhang et al., 2024). Voor zwaar en internationaal vervoer door vrachtwagens, bussen, schepen en zelfs vliegtuigen, kan waterstof pas op langere termijn een goed alternatief zijn voor fossiele brandstoffen. Zeker omdat bij de huidige stand van technologie batterijen een nog te hoog gewicht hebben en onvoldoende actieradius bieden. Ook kan bio-waterstof een belangrijke rol spelen in de toekomstige energievoorziening, hoewel deze technologie nog niet wereldwijd verspreid is (Hassan et al., 2022).

**Transport en opslag**

Het transport van waterstof kent uitdagingen, omdat het op zeer lage temperaturen vloeibaar gemaakt, of onder hoge druk gasvormig opgeslagen moet worden. Innovaties in de technologie voor opslag en vervoer van waterstof, zoals via speciale pijpleidingen, verwerken in een vloeibare organische waterstofdrager (LOHC), gebonden aan ammoniak (vloeibaar) of in de vorm van een hydride (wit poeder), zijn cruciaal voor de haalbaarheid op grote schaal (Hassan et al., 2024).

**Productiemethoden en 'Kleuren' van waterstof**

De grootste producenten van waterstof in Europa zijn Duitsland en Nederland. Het merendeel van die waterstof, 90%, is niet behulpzaam bij het terugdringen van CO<sub>2</sub>-uitstoot, vanwege de productiemethode. Die methodes worden, voor de overzichtelijkheid, aangeduid met kleuren. De huidige 'waterstofregenboog' ziet eruit als het schema in figuur 3.3. Technologische ontwikkelingen kunnen dit schema in de toekomst uitbreiden met meer kleuren of schakeringen (Ajanovic et al., 2022; Erbach & Svensson, 2023).

**Risico's<sup>85</sup>**

Waterstof kent, afhankelijk van de wijze van opslag en/of vervoer, verschillende veiligheidsrisico's.

- **Gasvormig:** het is kleurloos, geurloos, smaakloos, dus wordt het bij vrijkomen niet makkelijk waargenomen. Het ontsteekt en explodeert gemakkelijk, waarbij de vlammen bijna onzichtbaar maar zeer heet zijn. Het kan metalen omhulsels bros maken, en zuurstof verdringen in een besloten ruimte. Waterstof is een klein molecuul, waardoor het gemakkelijk kan lekken.
- **Vloeibaar** is het extreem koud en het verdampt snel bij vrijkomen, en dan gelden de gevaren van gasvormige waterstof. Koud waterstofgas zakt en kan zich ophopen,

<sup>85</sup> Deze opsomming van risico's geeft een globaal overzicht. Voor details zie IFV Kennisbundel transport van Waterstof(dragers) (Spoelstra, 2022).



bijvoorbeeld in riolen. Lichaamsdelen kunnen bevriezen bij contact, en materialen beschadigen.

- *LOHC* kan leiden tot huidirritatie en slaperigheid of duizeligheid bij inademen, en kan dodelijk zijn bij inademen. Het is zeer giftig voor organismen in water op korte en lange termijn, en schadelijk voor de voortplanting.
- *Ammoniak*: prikkend en bijtend voor ogen en luchtwegen, gedrag verschildt in vochtige of droge omstandigheden, afhankelijk van blootstelling van licht tot ernstig letsel, tot dodelijk.
- *Natriumborohydride*: hygroscoopisch, en bij reactie met water ontstaat waterstofgas en de bijtende vloeistof natriumhydroxide.

**Figuur 3.3. Verschillende productiemethoden van waterstof**

<b>GRIJS</b>	Waterstof gemaakt uit fossiele brandstoffen, vooral aardgas. Hierbij komt CO <sub>2</sub> vrij in de atmosfeer.
<b>BLAUW</b>	Waterstof gemaakt uit fossiele brandstoffen, vergelijkbaar met grijs. De CO <sub>2</sub> wordt opgeslagen of verwerkt, maar komt niet vrij in de atmosfeer.
<b>TURQOISE</b>	Waterstof uit pyrolyse van fossiele brandstoffen. Hierbij komt geen CO <sub>2</sub> vrij, maar vaste koolstof.
<b>GROEN</b>	Waterstof uit electrolyse van water, met elektriciteit uit duurzame bronnen als wind en zon. Hierbij komt geen CO <sub>2</sub> vrij in de atmosfeer.
<b>PAARS</b>	Waterstof uit electrolyse van water, met elektriciteit uit kernenergie. Hierbij komt geen CO <sub>2</sub> vrij in de atmosfeer.
<b>GOUD (of wit)</b>	Waterstof uit de aardkorst, ontstaan door contact tussen water en ijzerhoudend gesteente. Volgens de US Geological Survey 3 biljoen ton wereldwijd.

**Klimaatrisico door lekkende waterstof?**

Bij de productie van waterstof is het van belang om stil te staan bij het mogelijk klimaatrisico dat waterstof zelf kan veroorzaken. Door wetenschappers zijn hiervoor verschillende mechanismen aangeduid.

Op de eerste plaats kan het lekken van waterstof leiden tot een toename van het gehalte aan methaan, een zwaar broeikasgas. In de atmosfeer wordt namelijk een deel van het methaan dat vrijkomt weggenomen doordat het reageert met OH (hydroxylradicaal) dat daar van nature aanwezig is. OH kan door waterstof, waar het ook gemakkelijk mee reageert, worden weg-

gevangen uit de atmosfeer. Daardoor zal dus minder methaan worden verwijderd door OH, met een toename van het broeikaseffect tot gevolg. Ten tweede kan door waterstof meer ozon (O<sub>3</sub>) in de troposfeer ontstaan, dat in die laag van de atmosfeer als een broeikasgas fungeert. Tenslotte is het mogelijk dat waterstof opstijgt tot in de stratosfeer. Daar is vrijwel geen waterdamp, maar in reactie van waterstof met zuurstofradicalen (zeer reactieve zuurstofmoleculen) kan waterdamp ontstaan, een natuurlijk broeikasgas. Hoewel het GWP van waterdamp ongeveer 1.1 is, wat op het eerste gezicht niet hoog is vergeleken met F-gassen, methaan of lachgas, moet het risico toch niet worden onderschat.

Er is nog veel onzekerheid over de natuurlijke productie en opname van waterstof. En als de waterstofeconomie volop draait, zullen talloze kleine lekkages wereldwijd, alsnog kunnen bijdragen aan klimaatverandering. Om de beoogde oplossing niet deel te laten worden van het probleem, is het volgens sommige wetenschappers van belang dat er regelgeving komt om lekkages tot een minimum te beperken, en dat deze ook wordt gehandhaafd (Blay-Roger et al., 2024; Sand et al., 2023).

**Waterstof en de EU**

Europa neemt een leidende rol in de wereldwijde transitie naar een duurzame waterstof-economie. De Europese Green Deal, de Europese waterstofstrategie, het Fit for 55-pakket, en het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) zijn nauw met elkaar verbonden en vormen samen de kern van de EU-strategie om klimaatverandering aan te pakken, de overgang naar een duurzame economie te versnellen en de doelstellingen van het Parijsakkoord te halen. Elk van deze initiatieven speelt een specifieke rol in het bredere kader van de energietransitie en de reductie van broeikasgassen, met een bijzondere focus op de rol van waterstof als een cruciale energiedrager in dit proces. Met het CBAM en compensatiemaatregelen tracht de EU een eerlijk speelveld te creëren voor de import en productie van waterstof, rekening houdend met de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Echter, de focus ligt momenteel alleen op directe emissies, wat uitdagingen met zich meebrengt voor de behandeling van duurzaam versus minder duurzaam geproduceerde waterstof. Daarnaast hebben de EU-regels voor hernieuwbare waterstof ook implicaties voor de bredere Europese energiemarkt en het milieu (Erbach & Svensson, 2023).<sup>86</sup>

**Criminele transitie?**

Net als andere vormen van milieucriminaliteit, zal criminaliteit rond de waterstofeconomie kunnen ontstaan als het omzeilen van regelgeving gemakkelijk illegale winsten kan opleveren, zeker als de handhaving tekortschiet. Aangezien we ervan uit mogen gaan dat waterstof een cruciale rol zal spelen in de economie van de nabije toekomst, is het aannemelijk dat de energietransitie ook zal leiden tot nieuwe vormen van criminaliteit. Dat kunnen compleet nieuwe vormen van criminaliteit zijn, maar waarschijnlijker is dat de samenleving te kampen krijgt met variaties op fenomenen die nu al voorkomen. Een belangrijk gevolg van criminaliteit met waterstof zal extra uitstoot van het broeikasgas CO<sub>2</sub> zijn. Hoewel het nog tien tot twintig jaar kan duren voordat waterstof de centrale rol vervult waarnaar wordt gestreefd, is het voor de relevante partijen belangrijk nu al na te denken over de uitdagingen die kunnen ontstaan (Hassan et al., 2023).

<sup>86</sup> <https://www.emissieautoriteit.nl/actueel/activiteiten/2023/11/21/webinar-cbam>

Mogelijke criminele fenomenen die zich zouden kunnen voordoen, zijn de volgende:<sup>87</sup>

- Illegale handel: De vraag naar gecertificeerde groene waterstof kan leiden tot illegale handel en vervalsing van duurzaamheidscertificaten.
- Blending: Waterstof van groene oorsprong kan gemengd worden met niet-duurzame waterstof, maar wel als groen worden verhandeld. Bij eenmaal geproduceerde waterstof is niet te detecteren waar het vandaan komt. Dus ook compleet 'grijze' waterstof kan op papier worden omgekat naar 'groen'.
- Subsidiefraude: Subsidies en financiële stimulansen voor de productie van groene waterstof kunnen doelwit worden van fraude. Door de complexiteit van CBAM en de verschillen tussen de lidstaten wat betreft compensatie, zijn mazen in de wet niet denkbeeldig.
- Siphoning: Waterstof illegaal aftappen. Dit risico is in theorie aanwezig, maar lijkt niet heel groot. Zeker waterstofgas dat onder hoge druk wordt opgeslagen en getransporteerd vereist geavanceerde materialen en technieken. Deze drempel geldt wellicht in mindere mate voor waterstof gebonden in hydriden, ammoniak of LOHC.

Het detecteren en voorkomen van dergelijke fraude vereist gecoördineerde inspanningen over de gehele bevoorradingsketen:

- Gedetailleerde certificering en tracing: Het gebruik van gedetailleerde certificeringssystemen en tracingstechnologieën, zoals blockchain, kan helpen bij het gehele proces, van herkomst en productie tot eindgebruik.
- Regelgevende samenwerking: Samenwerking tussen (inter)nationale regelgevende instanties om eenduidige richtlijnen en normen te ontwikkelen voor de certificering van duurzame waterstof en voor de handhaving van deze normen.
- Transparantie en verantwoording: Het bevorderen van transparantie in de bevoorradingsketen, en het aansprakelijk stellen van bedrijven voor de nauwkeurigheid van hun duurzaamheidsclaims, kan helpen frauduleuze praktijken te ontmoedigen.
- Handhavende samenwerking: Internationale en nationale regelgevende instanties zouden moeten samenwerken en kennis delen in de handhaving van de richtlijnen.
- Publiek-private samenwerking: Financiële instellingen, beursanalisten, energiebedrijven en een veelheid aan nationale en Europese overheidsinstanties overzien allen een deel van het zeer complexe veld. Het delen van kennis en informatie en praktische samenwerking zijn daarom onontbeerlijk in het bestrijden van criminaliteit in de waterstofketen.

### **Conclusie en aanbevelingen**

Waterstof is *trending*, te oordelen naar bijvoorbeeld de discussies op het internet. Een kleine zoektocht op de termen 'waterstof' en 'energietransitie' levert in een oogwenk een schat aan informatie. Zowel grote voorstanders van waterstof, als sceptici mengen zich in de discussie. Een onderwerp dat hierbij echter nog ontbreekt, is het risico op criminaliteit rond waterstof. De tijd die nog beschikbaar is, zou gebruikt kunnen worden om risico's en zwakke plekken in de waterstofketen te identificeren, en deze zoveel mogelijk onschadelijk te maken. Er is geen enkele belanghebbende die hiertoe onafhankelijk van andere partijen in staat is. De voornaamste aanbeveling moet daarom zijn het oprichten van een werkgroep van publie-

ke en private partijen die belang hebben bij de waterstofeconomie. Deze werkgroep zou ook voortrekker moeten zijn in het stimuleren van bewustwording van de risico's, in de gehele keten. De douane als initiatiefnemer lijkt op dit thema het meest voor de hand liggend te zijn, gezien het risico dat samenhangt met de import van waterstof. Gezamenlijk kunnen dan de risico's en zwakke plekken in de waterstofketen in kaart worden gebracht en voorstellen ontwikkeld voor mitigerende maatregelen. Deze werkgroep kan dan voorstellen voor preventieve maatregelen ontwikkelen en die voorleggen en de relevante ministeries, met een oproep tot het aanreiken van nog ontbrekende beleidskaders.

### **Stimulering van duurzame brandstoffen en het EU Renewable Energy Directive**

Sinds 2003 is het voor EU-lidstaten verplicht om het aandeel hernieuwbare energie dat in de transportsector wordt gebruikt te vergroten, om zo de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen.

Op 1 januari 2022 is de tweede versie van het Renewable Energy Directive, RED2, in werking getreden, die in Nederland is geïmplementeerd via de wet- en regelgeving Energie voor Vervoer die op 1 januari 2023 in werking is getreden.<sup>88</sup>

Hoewel dit dus niet een heel nieuwe klimaatmaatregel is, wordt het belang ervan voor dit hoofdstuk duidelijk als in aanmerking wordt genomen dat biodiesel een belangrijk aandeel heeft in de hernieuwbare brandstoffen die in Nederland worden gebruikt. Juist in de productie van biodiesel blijkt gelegenheid te bestaan om te frauderen.

In biodiesel wordt veelal een deel brandstof verwerkt die gemaakt is van uco's, 'used cooking oils', zoals frituurvet. Aan de grondstoffen worden uiteraard eisen gesteld en er is een systeem opgetuigd om de hoeveelheden bijgemengde duurzame brandstof te registreren. Leveranciers dienen een 'massabalans' bij te houden waarin alle grondstoffen die binnen komen en alle biobrandstof die uitgaat worden bijgehouden. Deze administratie blijkt echter niet altijd met de realiteit in de brandstoftanks overeen te komen (ILT-IOD & NEa, 2020).

Zoals bij andere EU-verordeningen het geval is, is er een zekere ruimte voor lidstaten om er een eigen invulling aan te geven. Zo werd in Nederland een zogeheten 'dubbeltellingsregeling' in het leven geroepen (Hellemons, 2023). Hiermee wordt bedoeld dat aantoonbaar duurzame grondstof voor biobrandstoffen twee keer zoveel certificaten oplevert dan andere grondstoffen. Voor de energie die gebruikt wordt voor vervoer is dat de HBE, hernieuwbare brandstof eenheid. Door bijvoorbeeld andere afvalstoffen toe te voegen en op de papieren de indruk te wekken dat het om uco's gaat, kan veel geld worden verdiend. Ook komt het voor dat maagdelijke palmolie wordt toegevoegd, die goedkoper is dan uco's maar niet bepaald duurzaam, onder andere door de ontbossing die met de teelt gepaard gaat (Hellemons, 2023).

Het aandeel duurzame grondstoffen in brandstof wordt gewaarborgd met certificaten, die worden uitgegeven door enkele private bedrijven waarvan de 'duurzaamheidsschema's' door de Europese commissie zijn goedgekeurd. Het meest gebruikte schema is dat van ISCC<sup>89</sup>, tevens de instantie die toezicht houdt op de afzonderlijke Certificerende Instellingen (CI's). De NEa is aangewezen als toezichthouder op het Nederlandse systeem als geheel en heeft een extra controle ingebouwd door middel van verificaties op het inboeken van HBE's en op de dubbeltellingsregeling. Bij overtreding kan de NEa zelf bestuurlijke maatregelen nemen, zoals

<sup>87</sup> Deze fenomenen en mogelijke maatregelen kwamen aan de orde op een workshop van NXT-Crime Consult op 23 januari 2024 te Driebergen. Anticiperen op waterstofcriminaliteit.

<sup>88</sup> <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/themas/hernieuwbare-energie-voor-vervoer>

<sup>89</sup> International Sustainable Carbon Certification. Zie: [www.iscc-system.org](http://www.iscc-system.org)

een ambtshalve vaststelling. Daarnaast kan de NEa ook aangifte doen bij de ILT-IOD, die vervolgens eventueel een strafrechtelijk onderzoek opstart in overleg met het Functioneel Parket. De afgelopen jaren zijn enkele gevallen van fraude aan het licht gekomen, waarbij het om grote illegale winsten bleek te gaan (Hellemons, 2023).

De ILT rapporteerde in 2019 over de vermeende schade van verschillende fraudegevallen in 2015 en 2016. Van het totaal aan duurzaam geregistreerde biobrandstoffen, was in 2015 31,6% en in 2016 22,6% onterecht als duurzame biodiesel verkocht. Dit komt overeen met respectievelijk 348 miljoen kilogram en 322 miljoen kilogram (ILT, 2019). Het vertrouwen van bedrijven en consumenten in dit systeem raakt hierdoor beschadigd.

Bovendien gaat het om grote bedragen. De biobrandstoffenbranche is zeer lucratief. Respondenten geven allemaal aan dat geld de grootste motivatie voor het frauderen is. Inmiddels zijn er een aantal strafrechtelijke onderzoeken geweest of die lopen nog in verband met fraude in de Nederlandse biobrandstoffen-branchen. Hiervan zijn in ieder geval drie zaken al voor de rechter geweest, die kort beschreven zijn in de scriptie van Sabine Hellemons (2023). Een ander belangrijk punt in relatie tot biodiesel is dat een groot deel ervan wordt geïmporteerd van buiten de EU, waarbij private certificering de duurzaamheid zou moeten borgen. De betrouwbaarheid van deze certificaten is vanuit Nederland moeilijk te controleren (Inbreng NEa op expertmeeting 10 juni 2024).

Een enigszins gerelateerd risico in de biobrandstoffenmarkt is dat marktpartijen handig tussen Europese landen heen en weer schuiven om zo nationaal georganiseerd toezicht te ontlopen. Bijvoorbeeld: een bedrijf kan in Nederland biodiesel verkopen die in België geproduceerd is, waar de inspectie van de NEa niet kan gaan kijken. Een partij kan ook niet-toegestane grondstoffen naar Duitsland vervoeren om weer in te voeren naar Nederland. Partijen in de keten schuiven dus met grondstoffen en biodiesel tussen Europese landen om het toezicht te ontlopen. Ondanks dat er wel contacten zijn tussen de diensten in de Europese landen kan het de moeite lonen om partijen heen en weer te vervoeren (Medewerkers NEa, persoonlijke communicatie).

### **Bijmengverplichting groen gas**

Een nieuwe maatregel voor het bevorderen van duurzame brandstoffen is de bijmengverplichting groen gas. Deze wordt in 2026 ingevoerd. De NEa had gewezen op de mogelijke fraudegevoeligheid van deze maatregel (Kamerstukken II, 32813, nr.1283). Zoals bij andere maatregelen die in dit hoofdstuk aan de orde komen, zal de handhaving bij de bijmengverplichting vooral bestuursrechtelijk van aard zijn. Het strafrecht wordt gezien als laatste middel. Er zijn uiteraard nog geen strafzaken geweest, daar de bijmengverplichting nog moet ingaan.

Groen gas is gas dat gemaakt wordt uit materialen die eerder CO<sub>2</sub> hebben opgenomen, zoals mest, en daardoor per saldo geen CO<sub>2</sub> toevoegen aan de atmosfeer, hoewel bij de verbranding natuurlijk wel CO<sub>2</sub> vrijkomt. Het betreft immers chemisch gezien een vergelijkbare brandstof als aardgas.

Op verzoek van kamerlid Van Raan (PvdD) is de volgende definitie van groen gas gepresenteerd door minister Jetten: "Groen gas is een gasmengsel dat geproduceerd is door de vergisting of vergassing van biograndstoffen, en dat, na reiniging en opwerking tot de juiste kwaliteit, dezelfde samenstelling heeft als aardgas." (Kamerstukken II, 32813, nr.1283).

Anno 2024 wordt er nog niet voldoende groen gas geproduceerd, maar het kabinet wil maatregelen nemen zodat deze productie toeneemt. Daartoe worden leveranciers van gas verplicht om een deel groen gas bij te mengen. Hierdoor wordt een vraag naar groen gas gecreëerd, waarvan verwacht wordt dat die zal leiden tot meer productie tegen goede marktprijzen. Het kabinet liet een onderzoek uitvoeren door CE Delft om verschillende varianten van de invoering in kaart te brengen en te adviseren over een keuze uit de varianten (CE Delft, 2022). Later werd nog een aanvullend onderzoek uitgevoerd op verzoek van de minister (CE Delft, 2023). Hierin werden vooral verschillende varianten van stijging van het verplichte percentage groen gas doorgerekend. Vervolgens is er een wetsontwerp opgesteld en de regeling is na een internetconsultatie nog aangepast.

Basisprincipe is dus dat de overheid voorschrijft welk percentage groen gas er bijgemengd dient te worden, wat periodiek bijgesteld kan worden om een optimale vermindering van het gebruik van fossiel gas en bijbehorende uitstoot te realiseren. Op deze 'maatvoering' had het CE-onderzoek vooral betrekking. Het is echter niet noodzakelijk dat elke gasleverancier daadwerkelijk gas produceert en aan het geleverde gas toevoegt. Producenten van groen gas krijgen hiervoor certificaten, de Garantie van Oorsprong.

Gasleveranciers zullen een zekere hoeveelheid certificaten moeten bemachtigen. Deze worden 'groengaseenheden' (GGE) genoemd en zijn verhandelbaar. Gasleveranciers ontvangen deze GGE's als ze een groen gas Garantie van Oorsprong (GvO) 'afboeken' op een contract in de gebouwde omgeving. De basis voor het verkrijgen van de GGE wordt de bestaande garantie van oorsprong (GvO) van VertiCer, een certificerende instelling die zich speciaal richt op duurzame energie (Kamerstukken II, 32813, nr.1283). Een 'garantie van oorsprong afboeken' houdt in dat aangetoond wordt dat er in een contract voor levering aan de gebouwde omgeving (bedrijven en huishoudens) een bepaald percentage groen gas gemengd is, wat dan in de administratie van de NEa wordt verwerkt.

De GGE's zijn verhandelbaar, zodat niet iedereen zelf groen gas hoeft te produceren of bij te mengen, maar ze ook kan kopen op de markt zodat anderen de feitelijke productie van groen gas op zich nemen. Gasleveranciers moeten naar rato van de omvang van de leveringen GGE's inleveren, waardoor de prijs van groen gas zal stijgen en meer bedrijven gaan investeren in de productie ervan. Door verschillende partijen, waaronder de energieleveranciers, bij de ontwikkeling van de groen-gassector te betrekken, wil men een synergie van kennis en kapitaal bewerkstelligen (CE Delft 2022, p. 12). De GGE's, de groen-gaseenheden die verhandelbaar worden, zullen worden bijgehouden in een apart register bij de NEa.

Er is voorzien in een *buy-out* mogelijkheid voor leveranciers, ofwel het afkopen van de bijmengverplichting. Dit moet dan wel zo veel kosten dat bedrijven worden gestimuleerd om groen gas bij te mengen. Op basis van de berekeningen van CE Delft wordt een buy-out bedrag van 500 euro per ton vermeden CO<sub>2</sub> voorgesteld. Hoe hoger de buy-out, des te hoger ook de kosten voor de eindgebruiker. De minister kondigt diverse maatregelen aan om te voorkomen dat de kostenstijging te hoog wordt, zoals het afromen van overwinsten (Kamerstukken II, 32813, nr. 1283). De buy-out is later verlaagd naar 450 euro (Kamerstukken II, 32813, nr. 1352).

Na de internetconsultatie en de inbreng van de ATR (Adviescommissie Terugdringen Regeldruk) en de NEa is de eindgebruikersgroep gelijkgetrokken met en verbreed naar het nieuwe ETS2 voor energieleveranciers. De HUF-toets die uitgevoerd is door de NEa was hierbij bepalend.<sup>90</sup> Het Emission Trading System 2 is een handelssysteem voor brandstof- en energieleveranciers (Zie ook paragraaf 3.5.3).

Voor het toezicht wordt het handiger geacht dat de eindgebruikersgroep gelijk wordt getrokken. Dit leidt tot minder administratieve belasting van de NEa. Ook wordt voorkomen dat er verschillen kunnen ontstaan als er twee verschillende verplichtingen komen op basis van dezelfde gegevens. Ten derde worden de kosten gespreid over een groter aantal eindgebruikers. Het gas zal minder duur worden dan in het oorspronkelijk geconsulteerde voorstel. Ter compensatie van de meerkosten worden suggesties gedaan t.a.v. generiek beleid of specifieke maatregelen, voor het volgende kabinet (Kamerstukken II, 32813, nr. 1352).

#### ***Samenloop met SDE++***

De Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie SDE++ is een subsidieregeling voor bedrijven en non-profitorganisaties die grootschalig hernieuwbare energie opwekken of de CO<sub>2</sub>-uitstoot verminderen. Producenten kunnen SDE++ subsidie krijgen en ze kunnen hun GvO's verkopen aan brandstofleveranciers in de transportmarkt.<sup>91</sup> De bijmengverplichting zal met deze regelingen moeten concurreren, '... waardoor duurdere technieken worden ingezet en prijzen oplopen. De GGE-prijs zal net zolang stijgen tot groen-gasproducenten kiezen voor verkoop aan gasleveranciers' (CE Delft, 2022).

Alleen groen gas waarvoor geen subsidie is verkregen, komt in aanmerking voor de GGE. Ook mogen GvO's niet al zijn ingezet t.b.v. hernieuwbare brandstof eenheden (HBE's), de certificaten in het kader van hernieuwbare energie voor vervoer (Kamerstukken II, 32813, nr.1283).

De minister voorziet in een regeling waarin projecten van de ene regeling naar de andere kunnen overstappen. De SDE is een subsidieregeling, die zal worden afgebouwd. Als de bijmengverplichting voldoende zekerheid biedt aan marktpartijen om (externe) financiering te verkrijgen, stopt de afgifte van nieuwe SDE++ beschikkingen (Kamerstukken II, 32813, nr.1283).

#### ***Mestvergisting belangrijke factor***

Om de voorgenomen toename in de productie van groen gas te realiseren, is de ontwikkeling van productiecapaciteit uiteraard een eerste vereiste. Er moeten grote vergistings- en vergasingsinstallaties worden ontwikkeld en gebouwd. Er wordt ook gewerkt aan de versnelling van de vergunningverlening voor de betreffende installaties. Voor de productie van groen gas is veel mest nodig, mest vormt de hoofdmoot van de grondstof voor groen gas (Kamerstukken II, 32813, nr.1283).

Volgens het onderzoek van CE Delft zal monovergisting van gas leiden tot minder uitstoot van methaan uit mestopslag. De mest zou immers meteen omgezet worden in gas en niet lang opgeslagen hoeven te worden. Als digestaat, het restproduct na vergisting, ook nog als meststof wordt gebruikt, kan het ook met grote emissies gepaard gaande gebruik van kunstmest afnemen (CE Delft, 2022, p. 15).

<sup>90</sup> Bij het voorbereiden van nieuwe maatregelen wordt vaak een toets uitgevoerd op Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid: de HUF-toets.

<sup>91</sup> Zie: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sde>.

Er worden wettelijk duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen vastgelegd, volgens de criteria van de RED (Kamerstukken II, 32813, nr.1283).

CE Delft onderzocht ook of niet-biogene grondstoffen gebruikt kunnen worden voor de productie van groen gas. Deze stoffen kunnen met waterstof omgezet worden in methaan. Een interessante mogelijkheid ziet de minister in het combineren van biogeen en niet-biogeen afval bij vergassing. De vraag naar deze afvalstromen zou daardoor tegen 2030 groter worden dan het aanbod. Bij niet-biogene grondstof voor de productie van groen gas wordt onder andere gedacht aan plastics. Het gebruik van niet-biogene stoffen als grondstof voor groen gas wordt met name aantrekkelijk geacht voor moeilijk te recyclen afvalstromen (CE Delft, 2022).

Voor de ontwikkeling van de techniek wordt een speciale subsidieregeling ingezet: de DEI+ regeling, oftewel Demonstratie Energie en Innovatie, die loopt van februari tot augustus 2024. Het is moeilijk te plannen en dus te voorspellen hoe de innovatie zich gaat ontwikkelen. Op basis van de Klimaat- en Energieverkenning van PBL wordt nog maar een kleine bijdrage verwacht op korte termijn. De doelstellingen uit de kamerbrief worden dan ook behoorlijk ambitieus genoemd (Kamerstukken II, 32813, nr.1352).

Waarover niet wordt gesproken in de hiervoor geciteerde stukken is de eerdere problematiek rond covergisting van mest, waaraan aandacht wordt besteed in het vorige Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit. De resultaten daarvan waren teleurstellend en de toenmalige minister gaf later op tv toe dat de inzet vooral gericht was op het behoud van de melkproductie en de veestapel (Van Brederode & Goemans, 2021, p 63 e.v.). De met covergisting gepaard gaande fraude zat vooral in het bijmengen van niet toegestane stoffen, wat bij monovergisting uiteraard niet gaat gebeuren. In elk geval wordt een wissel getrokken op productiecapaciteit voor groen gas die nog ontwikkeld moet worden.

#### ***Uitvoering***

In de Memorie van Toelichting (MvT) voor de Internetconsultatie wordt onder de kop 'uitvoering' aandacht besteed aan NEa, VertiCer en RVO. Om te bereiken dat energieleveranciers aan hun verplichting kunnen voldoen, maakt en beheert de NEa een nieuw GGE-register. In dit register rapporteren de energieleveranciers de jaarlijkse leveringen en voegen daar een energieverificatie aan toe van een verificateur. In het register kunnen leveranciers GGE's aanmaken en overdragen. Jaarlijks (1 juli) schrijft de NEa de GGE's af waarmee voldaan wordt aan de verplichting. De NEa moet haar communicatie en voorlichting uitbreiden om alles tijdig te kunnen communiceren met de betrokken leveranciers.

Verticer, een dochteronderneming van de Gasunie en TenneT, verstrekt de GvO (Garanties en Certificaten van Oorsprong), namens de minister van Klimaat en Energie. Dit certificaat bewijst dat energie duurzaam is opgewekt. Om zo'n certificaat te krijgen, moet de producent aantonen hoe hernieuwbaar gas is geproduceerd. Hiervoor is regelgeving van kracht onder de Energiewet.

Zoals al aan de orde kwam, is het niet de bedoeling dat gas wordt bijgemengd dat ook al gesubsidieerd is in het kader van SDE++ regeling. Producenten moeten dus een keuze maken. Verticer en RvO moeten gegevens uitwisselen om dit te kunnen handhaven (Internetconsultatie, z.j.).



### **Toezicht**

Naast de NEa spelen private toezichthouders een rol. De handhaving is bij de NEa belegd. Het toezichts- en handhavingsbeleid stemt vooralsnog overeen met dat voor Hernieuwbare Energie voor Vervoer. Er worden vier uitgangspunten benoemd:

- De NEa spant zich maximaal in om met preventieve middelen naleving te bevorderen;
- De NEa behandelt de bedrijven op gelijke wijze. Dit betekent dat zij zorgvuldige en uniforme afwegingen maakt;
- De NEa zal in beginsel herstellend optreden, dus bewerkstelligen dat het bedrijf de overtreding beëindigt, door het opleggen van een last onder dwangsom, of het gevolg van de overtreding tenietgedaan wordt, door een ambtshalve vaststelling;
- Of zij daarnaast bestraffend optreedt, is afhankelijk van onder meer de ernst van de overtreding.<sup>92</sup>

Het interventiebeleid waarin deze uitgangspunten worden toegepast, is uiteengezet in een document (NEa, 2023).

De NEa wordt primair verantwoordelijk voor een systeem van monitoring en toezicht en een sanctioneringsmechanisme'. De NEa is de aangewezen partij vanwege de kennis en ervaring die daar al is opgedaan vanwege de verplichting Hernieuwbare Energie voor Vervoer (Internetconsultatie, z.j.)

De NEa moet bijhouden of de gasleveranciers tijdig en correct rapporteren over het geleverde gas. Op basis van de rapportages wordt de jaarverplichting vastgesteld. Dan wordt gecontroleerd of er genoeg GGE's op de rekening staan. Eventuele tekorten moeten binnen drie maanden worden aangevuld. Daarnaast wordt gecontroleerd of het gas waarvoor de leverancier GvO's inboekt, voldoet aan de vereisten om GGE's af te geven. Het toezicht op de keten houdt in dat ook wordt gekeken of er voldoende vertrouwen kan worden gesteld in het private toezicht, door certificerende instellingen, op CO<sub>2</sub>-ketenemissiereductie (Internetconsultatie, z.j.). Private toezichthouders spelen een rol bij het verifiëren van de rapportage van een energieleverancier en bij controle op de productieketen. De vereiste verificatie is ook al verplicht onder ETS2. De verificateur gaat na of de administraties met elkaar overeenkomen. De verificateur dient geaccrediteerd te zijn bij de Raad voor Accreditatie (Internetconsultatie, z.j.) Het private toezicht op de ketenemissiereductie sluit aan bij de RED (Renewable Energy Directive) waarin voor de biobrandstoffen e.d. de duurzaamheid wordt geborgd via certificaten. Er kan gebruik gemaakt worden van verschillende nationale of internationale systemen, mits goedgekeurd door de Europese Commissie, die toetst aan de RED. Daarbij wordt gekeken naar duurzaamheidseisen en naar de procedures en de eisen die het schema aan de auditors stelt. Better Biomass en ISCC zijn hier voorbeelden van. De NEa houdt weer toezicht op het geheel. Ze controleert bijvoorbeeld of de broeikasemissies op correcte wijze worden berekend door de Conformiteit Beoordelende Instelling (CBI) die namens het vrijwillige schema de audit en certificering uitvoert (Internetconsultatie, zj).

<sup>92</sup> <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/handhaving-energie-voor-vervoer> In een afzonderlijk document waarnaar op deze pagina wordt verwezen, wordt ook de systematiek bij het toepassen van bestuurlijke boetes uiteengezet.

### **Handhaving**

Als de partijen in de markt moedwillig de regels overtreden, zal er uiteraard handhavend opgetreden moeten worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als certificaten vervalst of misbruikt worden, als er productie wordt gerapporteerd die in werkelijkheid niet heeft plaatsgevonden, of als via ingewikkelde ketens wordt verhuuld dat niet duurzaam gas is geleverd als duurzaam gas. Met dergelijke praktijken kunnen grote bedragen illegaal worden verdiend. De NEa krijgt bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten ter beschikking voor het geval leveranciers verkeerd rapporteren of inboeken dan wel onterecht verhandelbare eenheden claimen. Als een leverancier een tekort aan verhandelbare eenheden heeft, dient uiteraard van de buy-out gebruik gemaakt te worden op straffe van een boete die hoger is.

Als een producent probeert de wet- en regelgeving te omzeilen om geld uit te sparen of extra te verdienen, kan er sanctionerend worden opgetreden. De NEa kan bestuurlijk handhaven door middel van de last onder dwangsom<sup>93</sup> en de bestuurlijke boete. Daarnaast bestaat de ambtshalve vaststelling (van onjuist gerapporteerde leveringen, AVS) door de NEa en kan deze strafrechtelijk optreden op grond van de WED. De corrigerende maatregelen van titel 9.7 van de Wet milieubeheer blijken veelal afdoende om optimale naleving te realiseren, aldus de MvT. Dit betreft maatregelen die in het kader van Hernieuwbare Energie voor Vervoer zijn ingesteld. Wel zou het bij de bijmengverplichting groen gas te lang kunnen duren voor een last onder dwangsom verbetering oplevert. De rapportages moeten immers jaarlijks worden opgeleverd (Internetconsultatie, z.j.).

Alleen energieleveranciers hebben last van een overtreding van een andere energieleverancier, stelt de MvT. Er is daarom niet meteen sprake van voorschriften met een 'grote normatieve lading' en benadeling van derden buiten de afgebakende groep normadressaten waardoor enkel de inzet van het strafrecht gerechtvaardigd is. Vandaar dat wordt verwacht dat met de bestuurlijke boete en de AVS afdoende kan worden opgetreden tegen overtredingen. Van het private toezicht wordt verwacht dat overtredingen al in een vroeg stadium kunnen worden signaleerd en gecorrigeerd.

Even verderop wordt uiteengezet dat 'Overtredingen van de duurzaamheidsvoorschriften kunnen leiden tot een fictieve verwezenlijking van de doelstelling die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel en 'vervuiling' van de duurzaamheidsketen'. Niet alleen de concurrentie, maar ook het milieu lijdt dus onder de overtredingen. Vandaar dus dat een snelle interventie noodzakelijk wordt geacht en daarom wordt de bestuurlijke boete in combinatie met de AVS gezien als een adequate vorm van handhaving.

Als er opzet of fraude in het spel is, kan er alsnog strafrechtelijk gehandhaafd worden. Aangezien het altijd om rechtspersonen zal gaan, met ruime financiële draagkracht en grote financiële belangen, wordt vertrouwd op hoge boetes bij overtreding. Deze '...kunnen bij deze doelgroep leiden tot een grotere preventieve gedragsverandering bij de overtreder'. Dan met strafrechtelijk ingrijpen, lijkt bedoeld te worden (Internetconsultatie, z.j.).

Als er strafrechtelijk opgetreden dient te worden, in verband met fraude of valsheid in geschrifte, dan is overleg tussen de handhavende instanties nodig om samenloop tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sancties te voorkomen. De rol van het strafrecht wordt vooral gezien als sluitstuk en gezien de doelgroep zal de nadruk liggen op bestuurlijke maatregelen (Internetconsultatie, z.j.).

<sup>93</sup> Bestuurlijke maatregel waarbij een dwangsom in het vooruitzicht gesteld wordt indien verbetering in het gedrag uitblijft na een bepaalde datum.

## Bevindingen

- Bij de handel in waterstof zal de verleiding ontstaan om niet duurzaam geproduceerde waterstof, waarvan het gebruik waarschijnlijk tegengegaan zal worden, te verkopen als duurzaam.
- Het wordt hoog tijd om op het gebied van waterstof beleid te ontwikkelen waarin ook de mogelijke gelegenheden voor criminaliteit en het risico op lekkages worden geadresseerd.
- Biodiesel vormt een groot deel van de duurzame brandstoffen; de dubbeltellingsregeling voor uco's blijkt fraudegevoelig.
- De regels rond de bijmengverplichting groen gas zullen vooral bestuurlijk worden gehandhaafd door de NEa.
- Bij moedwillige fraude, zoals valsheid in geschrifte, kan het strafrecht worden ingezet.

### 3.6.5 Tegengaan van greenwashing en rapportageverplichtingen over inzet voor duurzaamheid

In deze paragraaf gaat het over het tegengaan van misleidende duurzaamheidsclaims door bedrijven, beter bekend als *greenwashing*. Door regelgeving en toezicht door de Reclamecodecommissie en de Autoriteit Consument en Markt wordt geprobeerd bedrijven te bewegen om alleen concrete en goed onderbouwde 'groene claims' te gebruiken in reclame en andere publieksinformatie. De EU Green Claims Directive vormt hiervoor de basis. De EU heeft daarnaast ook twee richtlijnen uitgevaardigd die bedrijven verplichten om, naast respect voor mensenrechten en het vermijden van corruptie, verantwoordelijkheid te nemen voor de duurzaamheid van de hele toeleveringsketen. Twee *directives* (richtlijnen) zijn hierbij van toepassing, de CSDDD en de CSRD.

De Europese Commissie heeft in januari 2023 in het kader van de Green Deal-wetgeving de CSRD uitgevaardigd, de Corporate Sustainability Reporting Directive. In Nederland moeten bedrijven vanaf 2024 gaan rapporteren.<sup>94</sup>

De verplichting om een plan te hebben om duurzaamheid van het product te bevorderen en dit te onderbouwen met informatie over het productieproces vanaf de bron gaat verder dan het tegengaan van *greenwashing*. De EU probeert hier paal en perk aan te stellen door de Green Claims Directive.

De Autoriteit Financiële Markten gaat toezicht houden op de CSRD, daarnaast heeft de Autoriteit Consument en Markt een rol in het toezicht op de CSDDD, Corporate Sustainability Due Diligence Directive.

#### Greenwashing en de Green Claims Directive

Wie naar de supermarkt gaat om boodschappen te doen, wordt daar geconfronteerd met een wildgroei aan labels op verpakkingen, die willen laten zien dat een product op een milieu- en klimaatvriendelijke manier geproduceerd is. Deze labels zijn niet altijd betrouwbaar; soms beloven ze meer dan ze waar kunnen maken en laten het product of de dienst 'groener' lijken

dan het is: *greenwashing*. Met de Green Claims Directive wil de EU de consumenten beschermen tegen dergelijke praktijken. Tevens wordt er mee beoogd om ondernemers die wél klimaatvriendelijk produceren te beschermen tegen oneerlijke concurrentie: zij komen vaak op wat hogere prijzen uit en zouden daardoor minder aantrekkelijk zijn voor de consument. De consument wordt dus geholpen om de keuzes te maken: desgewenst groen, maar dan wel op grond van correcte informatie. Ook het klimaatbeleid van de overheid zelf is mede afhankelijk van correct inzicht in wat er al gedaan wordt door bedrijven (Lopik, 2023). Er worden daarom heldere criteria ontwikkeld waaraan de onderbouwing van groene claims en 'keurmerken' moet voldoen. Deze dienen betrouwbaar, vergelijkbaar en verifieerbaar te zijn. Vandaar dat de richtlijn voorschrijft dat er heldere criteria van toepassing moeten zijn, en dat de claim gecheckt wordt door een onafhankelijke en geaccrediteerde verificateur. De regels rond de toepassing van een bepaald keurmerk dienen transparant en betrouwbaar te zijn. Deze regels zijn van toepassing op alle claims die bedrijven uit zichzelf maken, en nog niet onder EU-regelgeving vallen, dus ook niet in het kader van rapportageverplichtingen die hierna nog aan de orde komen.<sup>95</sup> Uit een onderzoek in opdracht van de Europese Commissie bleek dat 42% van de groene claims op websites overdreven, onjuist of misleidend zijn.<sup>96</sup>

In Nederland heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de 'Leidraad duurzaamheidsclaims' ontwikkeld, waarin soortgelijke regels zijn vastgelegd. Deze zijn uitgewerkt in vijf vuistregels met in totaal een twintigtal nadere specificaties (ACM, 2023). Tenslotte waakt de Reclamecode Commissie over de redelijkheid van groene claims in reclame-uitingen, op grond van de Code voor Duurzaamheidsreclame (CDR).<sup>97</sup> De commissie deelt geen straffen uit, maar kan wel een aanbeveling doen aan een adverteerder om de uiting in te trekken of aan te passen. Eventueel kan de uitspraak openbaar gemaakt worden in een persbericht. De afdeling Compliance van de Reclamecode Commissie houdt bij of een betrokken bedrijf aan de aanbeveling voldoet en als dit niet het geval is, wordt dit geregistreerd op de 'Non-compliant lijst', waarmee de adverteerder ook onder de aandacht komt bij de ACM. Volgens Greenpeace is de route naar een klacht bij de ACM via de Reclamecodecommissie onbekend en niet logisch; het zou beter zijn als de instantie die de duurzaamheidsclaims verifieert deze ook handhaaft (Medewerker Greenpeace, persoonlijke communicatie). In het kader van de Green Claims-richtlijn vinden er gesprekken met ACM, NVWA en ILT samen met de beleidsdepartementen over wie welk deel van het toezicht hierop voor haar rekening neemt (Medewerker NVWA, persoonlijke communicatie).

Soms komen zaken rond 'groene' reclame inderdaad voor de rechter. Zo werd de KLM op de vingers getikt voor commercials waarin werd gesteld dat CO<sub>2</sub>-neutraal vliegen bij de KLM mogelijk is. Recent werd door de rechter vastgesteld dat de KLM geen slecht onderbouwde groene claims mag gebruiken in de reclame. Er komt echter geen verbod, mede omdat de reclame-uitingen al niet meer gebruikt worden. Er komt geen verbod op groene claims op de website en de KLM hoeft ook niet uit te leggen dat vliegen onder de huidige omstandigheden slecht is voor het klimaat.<sup>98</sup> Er zijn nog enkele zaken voor de rechter geweest, waaronder een

<sup>94</sup> <https://www.ser.nl/nl/thema/imvo/wetgeving/eu-duurzaamheidsrapportage#:~:text=Wat%20is%20de%20Corporate%20Sustainability,door%20middel%20van%20overschillende%20duurzaamheidscriteria.>  
Gezien 8 jan 2024.

<sup>95</sup> [https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/green-claims\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/green-claims_en)

<sup>96</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_269](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_269)

<sup>97</sup> <https://www.reclamecode.nl/nrc/code-voor-duurzaamheidsreclame-cdr/>

<sup>98</sup> Rechter geeft drie organisaties die KLM van greenwashing betichten gelijk - NRC.

zaak aangespannen door studenten bij de reclamecodecommissie tegen Colgate-Palmolive in december 2023<sup>99</sup> en Albert Heijn verwijderde onjuiste duurzaamheidsclaims na actie van de ACM.<sup>100</sup>

Het verkeerd informeren van beleggers over de klimaatrisico's van een investering, ook een vorm van *greenwashing*, heeft in het buitenland tot enkele zaken geleid. Hiermee kunnen verschillende rechtsgebieden gemeoid zijn, zoals het bestuursrecht, maar ook het strafrecht. Het privaatrecht kan in beeld komen via dwaling en onrechtmatige daad. *Commune delicten* zoals valsheid in geschrifte en oplichting kunnen onderdeel zijn van het verkeerd informeren van beleggers. In Duitsland heeft *greenwashing* in enkele gevallen tot een strafrechtelijk onderzoek geleid. Daar werd een dochteronderneming van de Deutsche Bank veroordeeld nadat een manager in de media financiële producten duurzamer had voorgesteld dan ze zijn. In Nederland zijn nog geen strafrechtelijke onderzoeken in verband met dit *greenwashing* voor de rechter gebracht (Lopik, 2020).

In het laatste Environmental Crime Threat Assessment van Europol (2022) worden naast 'counterfeiting' enkele vormen van fraude genoemd die schade voor het milieu (kunnen) opleveren. Counterfeiting betreft het vervalsen van merknamen om producten duurder te kunnen verkopen, juist door de status van deze merken. Genoemd wordt bijvoorbeeld het vervalsen van de merknamen van bekende gewasbestrijdingsmiddelen, waardoor gespoten zou kunnen worden met producten die niet door de toelating zouden komen.

Als producten een goede naam krijgen doordat ze een gunstige invloed hebben op het klimaat zou er een relatie met klimaat kunnen zijn. Vormen van fraude die meer direct gerelateerd zijn aan het klimaat zijn investeringsfraude, waarbij investeringen in klimaatvriendelijke projecten worden voorgespiegeld, misbruik van handel in emissierechten (ETS, emission trading systems) en fraude met certificaten e.d. (Europol, 2022).

Onafhankelijke handel in emissiecompensatie vormt ook een probleem dat gerelateerd is aan *greenwashing*. In 2023 zijn enkele schandalen aan het licht gekomen waarbij bedrijven in het buitenland CO<sub>2</sub>-certificaten kochten waarmee ze konden stellen dat ze hun uitstoot hadden gecompenseerd, bijvoorbeeld door bossen in een ontwikkelingsland te financieren. Deze investeringen bleken echter soms gebakken lucht: de beloofde investeringen werden niet gedaan. Een van de grote zaken betreft het handelsbedrijf South Pole, dat een groot project had rond Lake Kariba in Zimbabwe. De EU heeft onlangs regelgeving uitgevaardigd waarmee beoogd wordt dat dit soort CO<sub>2</sub>-compensatie niet meer kan worden opgevoerd door bedrijven om zich als 'CO<sub>2</sub>-neutraal' te presenteren.<sup>101</sup>

In januari 2022 werd door de ACM een bericht openbaar gemaakt over acties tegen 'misleidende duurzaamheidsclaims' in de energiesector. Energieleveranciers dienen helder te maken hoe ze het doen wat betreft duurzaamheid, in concrete termen en met heldere criteria. Ze dienen onderscheid te maken tussen groen gas en CO<sub>2</sub> gecompenseerd gas. Er werden al wat incidenten aangetroffen waarbij het niet goed ging, zoals aangeven dat het groen gas is zonder aan te geven dat het slechts een bescheiden percentage betreft, of gecompenseerd gas als 'groen' verkopen. Ook wordt een geval genoemd waarbij een energieleverancier zich presenteert als 'leider op het gebied van duurzaamheid', zonder duidelijk te maken wat dat inhoudt. Het wordt niet direct duidelijk of er ook verdere actie van de ACM volgt als ze het nog bonter maken.<sup>102</sup> Hoewel het mogelijk zou zijn om in ernstige gevallen strafrechtelijk in te grijpen op grond van valsheid in geschrifte of oplichting bij ernstige gevallen van misleidende duurzaamheidsclaims of foutieve rapportage, is tot op heden alleen via het bestuurs- of privaatrecht ingegrepen (Lopik & Stax, 2022).

### CSDDD, de Corporate Sustainability Due Diligence Directive

Op 23 februari 2022 publiceerde de Europese Commissie het voorstel voor een Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD). In het Nederlands heet het officieel de Europese Richtlijn voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), maar wordt ook wel de 'anti-wegkijkwet' genoemd. Na twee jaar onderhandelen en in gewijzigde vorm werd het door het Europees Parlement aangenomen op 24 april 2024 en zal binnen 24 maanden geïmplementeerd moeten worden door alle lidstaten, dus uiterlijk voorjaar 2026. Het is door de Europese Raad goedgekeurd op 24 mei 2024 en daarmee definitief.<sup>103</sup> De scope van de richtlijn bestaat in Nederland uit ongeveer 475 bedrijven met meer dan 1000 werknemers en een omzet van meer dan 475 miljoen euro.

Het doel van de CSDDD is het bevorderen van duurzaam en verantwoord ondernemen, waarbij de verantwoordelijkheid van bedrijven niet beperkt blijft tot de eigen activiteiten maar zich uitstrekt tot de hele waardeketens. Ze dienen gepaste zorgvuldigheid toe te passen ten aanzien van alle mogelijk negatieve gevolgen op het gebied van milieu, mensen- en arbeidsrechten en de omgang met autoriteiten (bijvoorbeeld corruptie vermijden). De CSDDD schrijft zes stappen voor die in lijn zijn met de Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD, 2018). Zie figuur 3.4.

99 <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/12/19/studenten-winnen-opvallende-greenwashingzaak-tegen-colgate-palmolive-a4184800>

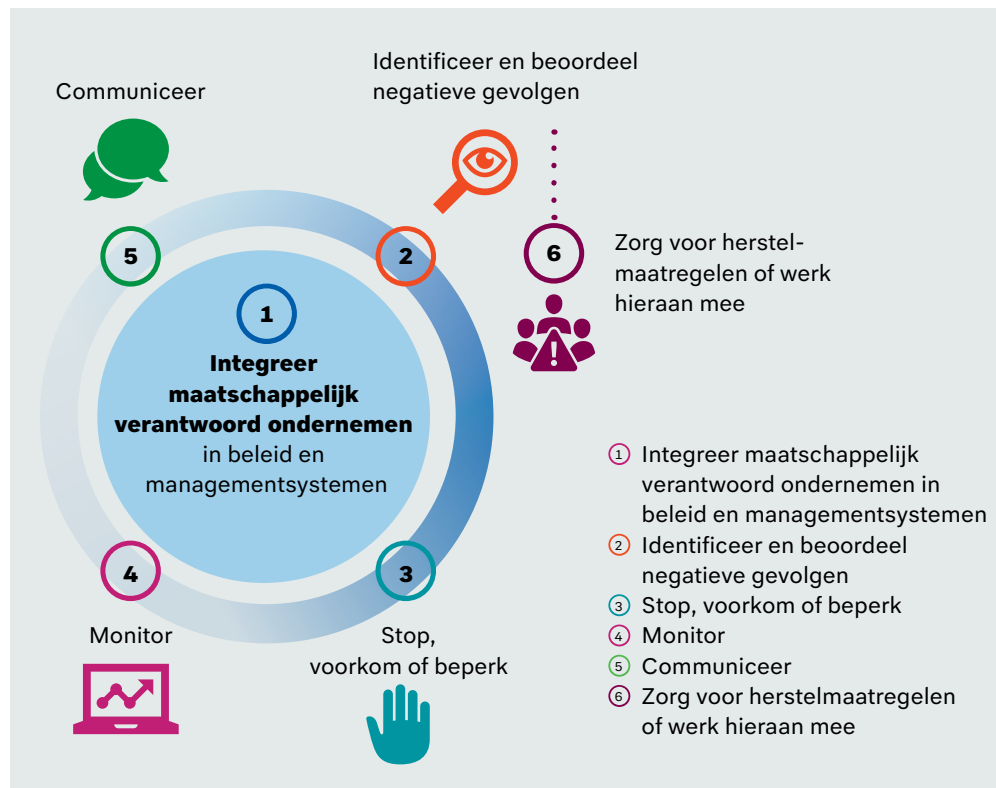
100 Supermarktketen Albert Heijn verwijderd onjuiste duurzaamheidsclaims na actie ACM | ACM.nl

101 <https://www.ftm.nl/artikelen/eu-wil-label-klimaatneutraal-verbieden?share=jeSJY1akJtCJN6zsX4O8A9uewmi7Z%2FPuYXaL31GeziWfbmCBelUPDmf%2BZUoGIFg%3D> Gezien 18 jan 2024. Follow the Money heeft een dossier op dit terrein.

102 <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-vervolgt-actie-tegen-misleidende-duurzaamheidsclaims-de-energiesector#:~:text=in%20de%20energiesector-,ACM%20vervolgt%20actie%20tegen%20misleidende%20duurzaamheidsclaims%20in%20de%20energiesector,10%20grote%20energieleveranciers%20heeft%20gecontroleerd>

103 [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence\\_en](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en)

Figuur 3.4. Stappenplan voor due diligence <sup>104</sup>



Deze stappen worden volgens jurist Janneke Bazelmans echter beperkt ingevuld, zodanig dat de waardeketen wordt beperkt tot de ‘activiteitenketen’, wat ertoe leidt dat financiële instellingen en consultants er maar beperkt onder vallen. Wat betreft mensenrechten- en milieubepalingen is er een annex waarin opgesomd wordt welke zaken er onder vallen, en andere dus niet.<sup>105</sup>

Bij de expertmeeting bleek dat er inmiddels een mogelijkheid voor bedrijven is gesignaleerd om de verantwoordelijkheid voor de keten te verschuiven naar toeleveranciers. Een afnemer laat in het contract opnemen dat de leverancier het due diligence voor elkaar heeft en kan zich daar vervolgens achter verschuilen als het later toch ergens in de keten mis blijkt te zijn gegaan. Als voordeel wordt genoemd dat er zo wel *awareness* ontstaat van het belang van due diligence verderop in de keten.

Het wordt verplicht om een klimaattransitieplan, gericht op het beperken van de opwarming van de aarde tot maximaal 1,5°C, in overeenstemming met het akkoord van Parijs, op te

<sup>104</sup> Overgenomen van: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/mvo/buitenland/due-diligence-6-stappen>

<sup>105</sup> In een column op 3 juni 2024 over der implementatie van CSDDD op Milieurecht.nl: <https://www.milieurecht.nl/nieuws/csdddimplementatie>

stellen en uit te voeren. Grote ondernemingen moeten daarin vastleggen hoe ze precies gaan voorkomen dat er ergens in de keten het klimaat wordt aangetast. Ook op de andere in de Guidance genoemde terreinen dienen de risico's in kaart te worden gebracht (Interview ACM-medewerkers).

De handhaving van de CSDDD is in Nederland uiteraard nog in ontwikkeling, nu de implementatie nog in een vroeg stadium is. De bescherming van consumenten onder andere tegen *greenwashing* en misleidende claims ten aanzien van duurzaamheid is tot nu toe geregeld in Boek VI van het Burgerlijk Wetboek, de Nederlandse implementatie van de Europese Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken. Deze wordt vooral via het Bestuursrecht gehandhaafd op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming. Als bedrijven over de schreef gaan kan een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom volgen. De ACM zet een instrumentenmix in bij de handhaving van de regels ter bescherming van consumenten (bijvoorbeeld (informele) gesprekken, toezeggingsbesluiten en boetes). Het strafrecht komt in beeld als er bijvoorbeeld sprake is van ‘oplichting’ (artikel 326 SR), dat kan spelen wanneer er structureel niet geleverd wordt terwijl er wel betaald is. Vaker gaat het over misleiding op het gebied van duurzaamheid en dan is het bestuursrecht dus van toepassing (Interview ACM-medewerkers).

#### De CSRD en handhaving door de Autoriteit Financiële Markten

De Autoriteit Financiële Markten signaleerde dat de Europese regelgeving op het gebied van duurzaamheidsverslaggeving erg complex is, hetgeen de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de weg staat. Een analyse van de jaarverslagen van grote ondernemingen (meer dan 500 werknemers), die al langer moeten rapporteren, leverde op dat de verslagen nog niet aan de verwachting voldoen. De schade die de ondernemingen veroorzaken voor het klimaat en wat ze daartegen ondernemen, wordt niet voldoende belicht (AFM, 2023).

Vanaf boekjaar 2024 (publicatie in 2025) moeten beursgenoteerde bedrijven met meer dan 500 medewerkers gaan rapporteren onder de regels van de Corporate Sustainability Reporting Directive. Vanaf boekjaar 2025 volgen alle grote ondernemingen en vanaf boekjaar 2026 de kleinere beursgenoteerde ondernemingen. In de jaarlijkse rapportage moet worden duidelijk gemaakt wat de onderneming doet om te voorkomen dat er bij het productieproces en bij toeleveringsbedrijven klimaatschade wordt veroorzaakt, ecosystemen worden vernietigd of mensenrechten worden geschonden. Gebruikers kunnen dan kiezen of ze gebruik willen maken van de producten of diensten van de onderneming, en beleggers kunnen kiezen of ze erin willen investeren.<sup>106</sup> Volgens deelnemers aan de expertmeeting van 10 juni 2024 gaat het bij CSRD dan ook niet alleen om de belangen van beleggers maar ook om die van burgers in het algemeen: die kunnen immers hun beslissingen als consument laten leiden door de rapportages van bedrijven. Ook maatschappelijke organisaties, zoals ngo's die zich richten op milieu, zijn belanghebbenden.

De rapportage dient te voldoen aan de European Sustainability Reporting Standards (ESRS).<sup>107</sup> Deze standaarden zijn door de een werkgroep van de EU in samenwerking met stakeholders opgesteld. Deze standaarden worden ook wel aangeduid als ESG, Environment, Social, Governance. De twaalf standaarden zijn volgens deze drie categorieën ingedeeld: zo gaan

<sup>106</sup> <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/themas/duurzaamheid/csrd>.

<sup>107</sup> Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/themas/duurzaamheid/csrd>



de milieustandaarden over CO<sub>2</sub>-uitstoot en waterverbruik, de sociale standaarden over hoe omgegaan wordt met werknemers en eventueel getroffen gemeenschappen, en de bestuurlijke standaarden zeggen iets over anti-corruptiebeleid en dierenwelzijn.<sup>108</sup>

Met de CSRD komt er heel wat op mensen af. Een medewerker van de AFM spreekt van een revolutie in de wereld van de verslaggeving, die de afgelopen ruim honderd jaar geleidelijk was uitgekristalliseerd en waar een kennissamenleving omheen was gegroeid. Met de CSRD moeten bedrijven gaan rapporteren over zaken waar ze tot op heden soms helemaal geen kijk op hadden, behalve de mate van milieuvriendelijkheid vanaf de bron ook op het gebied van de sociale en maatschappelijke gevolgen van het productieproces (bijvoorbeeld voor lokale gemeenschappen) en 'governance'. Bij het laatstgenoemde aspect gaat het bijvoorbeeld om het voorkomen van corruptie, maar ook om het beleid dat voorziet in duurzaamheid op de langere termijn (Interview AFM medewerker).

De AFM houdt, zoals de naam zegt, vooral toezicht op de financiële markten en dit gebeurt 'risicogestuurd'. Hierbij wordt een breed scala aan instrumenten ingezet, variërend van (informele) beïnvloeding via een waarschuwingsbrief tot formele handhaving, zoals een openbare waarschuwing, maar ook bestuurlijke maatregelen zoals de last onder dwangsom en bestuurlijke boete.<sup>109</sup>

Het toezicht op de CSRD is nog sterk in ontwikkeling en zal vooral privaatrechtelijk zijn. De AFM houdt toezicht op de duurzaamheidsverslaggeving van de 150 grootste beursgenoteerde ondernemingen. Dit zijn niet per se de allergrootste ondernemingen. Daarnaast bestaat er toezicht op de accountants die duurzaamheidsverslaggeving van een officieel stempel voorzien. De AFM kan een boete uitdelen aan accountants die klaarblijkelijk een rapportage hebben goedgekeurd zonder daadwerkelijk de benodigde controles uit te voeren. De CSRD vereist ook dat een externe accountant zekerheid verschaft over de niet-financiële informatie die is opgesteld op basis van de ESRS (AFM, 2023).

De AFM houdt toezicht op de grotere beursgenoteerde bedrijven, een deel van de ongeveer 3000 bedrijven die onder de verplichting vallen. Op de niet-beursgenoteerde bedrijven is geen direct toezicht wat betreft de duurzaamheidsrapportages, maar wel op de accountantskantoren. De AFM ziet dit als een hefboom waardoor het effect van het toezicht groter wordt (AFM-medewerker, persoonlijke communicatie).

Het toezichtsmandaat van de AFM is voornamelijk privaatrechtelijk. Hierin wijkt het toezicht op de CSRD dus af van andere werkerreinen van de AFM, waar ook bestuursrechtelijke maatregelen getroffen kunnen worden zoals al genoemd.

Als onjuistheden in de duurzaamheidsverslaggeving worden geconstateerd, vormt de Ondernemerskamer het hoogste privaatrechtelijke orgaan. Deze onjuistheden kunnen naar voren komen bij onderzoek van de AFM naar de inhoud van duurzaamheidsverslaggeving en vergelijking met publieke bronnen. De AFM kan een toelichting vragen als er dingen niet

lijken te kloppen of niet overeenstemmen met andere (publieke) informatie waarover de organisatie beschikt. Als er vragen zijn over de juistheid van de rapportage kan de AFM bij de onderneming nadere informatie opvragen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren als er in de rapportage claims worden gedaan ten aanzien van de duurzaamheid van de werkzaamheden die volgens experts niet (kunnen) kloppen. De ondernemerskamer kan een diepgravend onderzoek laten instellen. Ook belanghebbenden, zoals milieuoorganisaties of concurrenten, kunnen naar de Ondernemingskamer stappen met een klacht over de rapportage van een bedrijf.

Tot op heden is het voor de AFM niet mogelijk om hiervoor bijvoorbeeld administratie te vorderen of mensen te verhoren. Er wordt naar verluidt wel aan gewerkt om de bevoegdheden van de AFM op dit front wat te verstevigen. De AFM streeft er wel naar om ook over bestuursrechtelijke instrumenten te kunnen gaan beschikken in de toekomst, juist gezien het toegenomen publieke belang van de duurzaamheidsrapportage (AFM-medewerker, persoonlijke communicatie).

Op de expertmeeting kwam aan de orde dat bedrijven voor net-zero in 2050 hun uitstoot voor een deel zullen willen compenseren, bijvoorbeeld door certificaten van buitenlandse projecten waarin CO<sub>2</sub> wordt vastgelegd. Hierdoor ontstaat een grote behoefte aan data om de compensaties te kunnen verantwoorden. Dataleveranciers zullen gegevens moeten aanleveren die aan de verwachting van de klant voldoen en krijgen zo een sterke positie in de markt. Het monitoren van de gegevensstroom wordt nog een uitdaging.

Het toezicht is geregeld in De Wet toezicht financiële verslaggeving en de specifieke positie van dit thema ten opzichte van andere AFM-aangelegenheden is ingegeven doordat het om complexe materie gaat en de verslaggeving vooral gericht is op beleggers. Beleggers beschikken vaak zelf over expertise om een goede beoordeling van de verslaggeving te maken en ze kunnen ook zelf naar de ondernemerskamer stappen. Ze hebben niet dezelfde bescherming tegen misleiding nodig als gewone consumenten. Het wordt gezien als iets tussen gelijke partijen dat niet doorkruist zou moeten worden door nog andere vormen van toezicht en handhaving.

Bij de rapportage staat eerlijkheid voorop. Een rapport wordt bijvoorbeeld acceptabel geacht als een onderneming rapporteert dat het niet gelukt is om aan bepaalde ESG-doelstellingen of verwachtingen te kunnen voldoen. Hierdoor zou dan wel de aandacht getrokken kunnen worden van andere toezichthouders (Interview AFM-medewerker).

De WED kan wel in stelling worden gebracht als een bedrijf verzuimt om tijdig de duurzaamheidsverslaggeving openbaar te maken. Men is niet speciaal op zoek naar fraude of valsheid in geschrifte. Tot op heden zijn er geen gevallen bekend waarbij aangifte is gedaan of anderszins het strafrecht in stelling is gebracht.

108 [https://www.ser.nl/nl/thema/duurzaamheid/eu-duurzaamheidsrapportage#:~:text=De%20CSRD%20is%20een%20Europese,%2C%20ook%20wel%20ESG%20genoemd](https://www.ser.nl/nl/thema/duurzaamheid/eu-duurzaamheidsrapportage#:~:text=De%20CSRD%20is%20een%20Europese,%2C%20ook%20wel%20ESG%20genoemd.). Wie googelt op ESG vindt inmiddels een groot aantal advies- en (vaak) communicatiebureaus die ondernemingen willen bijstaan bij het inrichten van de rapportages.

109 In meer detail uiteengezet op de website van de AFM: <https://verslaggeving.afm.nl/onze-handhaving-in-perspectief/risicogestuurd-toezicht>

### Conclusie

Op het gebied van het tegengaan van *greenwashing* en het invoeren van rapportageverplichtingen ten aanzien van duurzaamheid (en ESG in bredere zin) zijn drie Europese richtlijnen van belang: de Green Claims Directive (GCD), de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) en de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). Ze worden veelal bij de Engelstalige afkorting genoemd, maar hebben ook een Nederlandse naam, respectievelijk de Groene Claims Richtlijn, de richtlijn Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMWO) en de richtlijn duurzaamheidsrapportering.

De Green Claims Directive richt zich vooral op de bescherming van de consument tegen valse of niet goed onderbouwde claims dat een product of dienst 'klimaatneutraal' geleverd wordt of waarin bedrijven beweren dat ze in een niet nader bepaalde toekomst aan dergelijke normen zullen gaan voldoen. Ook concurrerende bedrijven die zich wel aan de regels houden, worden hiermee beschermd.

Als een claim in twijfel wordt getrokken dan kan er door concurrenten of milieuoorganisaties, maar ook door particulieren, een klacht ingediend worden bij de Reclame Code Commissie. Als een aanbeveling van deze commissie niet wordt opgevolgd door het betrokken bedrijf, komt het op een 'non compliant'-lijst' en onder de aandacht van de ACM, die eventueel verdergaande maatregelen kan nemen.

De CSDDD richt zich vooral op de zorgplicht van bedrijven voor het milieu, de samenleving en eerlijke handel (samen aangeduid als Environment, Social, Governance, ESG). Een belangrijk aspect is dat bedrijven een plan moeten maken waarin ze aangeven hoe ze klimaatneutraal zullen worden en welke stappen ze daarin gaan zetten. Het toezicht ligt bij de Autoriteit Consument en Markt en die zal ter correctie van rapportages die niet in orde zijn vooral bestuurlijke maatregelen inzetten.

De CSRD richt zich op duurzaamheidsrapportages die voor het algemeen publiek, maar vooral voor beleggers in toenemende mate van belang zullen worden om beslissingen te nemen. Wie een product of dienst wil kopen of geld wil beleggen, kan zich er dan van vergewissen dat in de *value chain* van het betrokken bedrijf geen activiteiten voorkomen die het klimaat of lokale gemeenschappen op een onredelijke of buitensporige manier aantasten en dat het bedrijf er zorg voor draagt zich niet in te laten met corruptie. Het toezicht op de naleving van de CSRD berust bij de AFM en zal vooral een privaatrechtelijk karakter hebben, zolang de AFM nog geen bestuursrechtelijke bevoegdheden heeft gekregen voor het verslaggevingstoezicht.

Het strafrecht zal dus bij het handhaven van deze drie EU-richtlijnen niet zo gauw in beeld komen. Dat zal wel het geval zijn als moedwillig bedrog in de vorm van oplichting of valsheid in geschrifte kan worden aangetoond.

Volgens experts is het in elk geval positief dat de rapportageverplichtingen voor bedrijven ertoe zullen leiden dat er meer transparantie ontstaat over wat bedrijven doen om klimaatverandering tegen te gaan.

### Bevindingen

De voornaamste bevindingen ten aanzien van GCD, CSDDD en CSRD worden samengevat in het schema in tabel 3.2.

**Tabel 3.2. Bevindingen over greenwashing en rapportageverplichtingen**

	GCD	CSDDD	CSRD
<b>Doel</b>	Tegengaan 'greenwashing'	(Grote) bedrijven verantwoordelijk maken voor klimaatverandering en schending mensenrechten (ESG) in de hele waardeketen	Verplichting om te rapporteren over duurzaamheid in de waardeketen. Geen handelingsverplichting. Wel awareness en imago
	Beschermen concurrent en consument tegen valse groene claims		
<b>Essentie</b>	Criteria voor heldere en betrouwbare claims	Verplichting om een klimaattransitieplan op te stellen en in te dienen, met maatregelen ten aanzien van milieu, mensenrechten	'Revolutie in de verslaggeving': ook aandacht voor milieu en niet alleen rentabiliteit en dergelijke
	Dienen ook onafhankelijk geverifieerd	Daadwerkelijk actie vereist	Van belang voor beleggers, maar bijvoorbeeld ook ngo's
<b>Bereik</b>	Reclame en andere publiekscommunicatie	Grote bedrijven, kleinere volgen later	Alleen grote beursgenoteerde bedrijven.
	Claims die niet al voortkomen uit andere verplichtingen		Andere bedrijven indirect via accountant
<b>Toezicht</b>	RCC en ACM	ACM	AFM en ACM
<b>Sancties</b>	RCC 'Non-compliant lijst'	Bestuurlijke maatregelen bij onvoldoende inzet	Privaatrechtelijk tot nu toe, mogelijk gang naar Ondernemerskamer
	ACM kan bestuurlijke maatregelen nemen	WED bij niet indienen van plan	Wordt gewerkt aan bestuurlijk instrumentarium
	SR pas in beeld bij valsheid in geschrifte of oplichting		WED bij geen rapportage

## Literatuur

Alle websites waarnaar wordt verwezen zijn gecheckt bij het verschijnen van dit rapport

ACM. (2023). *Leidraad duurzaamheidsclaims, Versie 2, 2023. Autoriteit Consument en Markt*. <https://www.acm.nl/system/files/documents/acm-leidraad-duurzaamheidsclaims-versie-2.pdf>

Acosta, C.M. (2024, 5 maart). EU efforts to slow the influx of illegal Russian timber marred by poor enforcement. International Consortium of Investigative Journalists. <https://www.icij.org/investigations/deforestation-inc/how-russias-timber-trade-is-sidestepping-the-eus-ukraine-war-sanctions/>

AFM. (2023). *CSR: geen tijd te verliezen! Verkenning toepassing nieuwe regelgeving duurzaamheid in jaarverslag (CSR) bij beursgenoteerde ondernemingen en accountantsorganisaties*. Autoriteit Financiële Markten.

Ajanovic, A., Sayer, M., & Haas, R. (2022). The economics and the environmental benignity of different colors of hydrogen. *International Journal of Hydrogen Energy*, 47, 24136-24154. <https://doi.org/10.1016/j.ijhydene.2022.02.094>

Belastingdienst. (2024). Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/douane\\_voor\\_bedrijven/content/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/douane_voor_bedrijven/content/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam)

Berkenhout, A., Creemers, S., Stienstra, A.M., & Weusten, M. (2023). Buitenlandse investeringen en multinationals. *Nederland Handelsland. Export, import & investeringen 2023*. <https://longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2023/buitenlandse-investeringen-en-multinationals/>

Blay-Roger, R., Bach, W., Bobadilla, L. F., Ramirez Reina, T., Odriozola, J. A., Amils, R., & Blay, V. (2024). Natural hydrogen in the energy transition: Fundamentals, promise, and enigmas. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 189, 113888. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2023.113888>

Broecks, K., Schiele, J., & Slingerland, S. (2024). Opties voor scope 3-beleid in Nederland. *Verkenning sectoren, koplopers, aanpalend beleid en handelingsopties*. TNO Publiek.

Carbon Market Watch. (2021). The Phantom Leakage, Industry windfall profits from Europe's carbon market 2008-2019. <https://carbonmarketwatch.org/?s=phantom+leakage>

CE Delft. (2022). *Bijmengverplichting groen gas Ontwerptenties en effectenanalyse*. <https://ce.nl/publicaties/bijmengverplichting-groengas/>

CE Delft. (2023). Vervolgstudie bijmengverplichting groen gas. Haalbaarheid en betaalbaarheid. <https://ce.nl/publicaties/vervolgstudie-bijmengverplichting-groen-gas-haalbaarheid-en-betaalbaarheid/>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023, 28 september). Nederland grootste importeur van soja, palmolie en cacao van de EU. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/39/nederland-grootste-importeur-van-soja-palmolie-en-cacao-van-de-eu>

Cohen, L.E. & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4), p. 588-608.

Cornelissen, E. e.a. (2021). Klimaatverandering laat deze criminelen koud: de Illegale handel in F-gassen. In: Neve, R. (Red.), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*. Strategische Milieukamer.

EIA (2020). *Implementing Effective Emissions Trading Systems*. Environmental Investigation Agency [https://iea.blob.core.windows.net/assets/2551e81a-a401-43a4-bebd-a52e5a8fc853/Implementing\\_Effective\\_Emissions\\_Trading\\_Systems.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/2551e81a-a401-43a4-bebd-a52e5a8fc853/Implementing_Effective_Emissions_Trading_Systems.pdf)

EIA. (2024). *More chilling than ever, Tackling Europe's ongoing trade in HFC climate super pollutants*. Environmental Investigation Agency. <https://eia-international.org/report/more-chilling-than-ever/>

Erbach, G., & Svensson, S. (2023). EU rules for renewable hydrogen: Delegated regulations on a methodology for renewable fuels of non-biological origin. *European Parliamentary Research Service*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2023\)747085](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747085)

ESMA. (2022). *Final Report: Emission Allowances and associated derivatives*. European Securities and Markets Authority [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-445-38\\_final\\_report\\_on\\_emission\\_allowances\\_and\\_associated\\_derivatives.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-445-38_final_report_on_emission_allowances_and_associated_derivatives.pdf)

Europees Parlement. (2022). Minder Uitstoot door vliegtuigen en schepen: EU-maatregelen toegelicht. <https://www.europarl.europa.eu/topics/nl/article/20220610STO32720/minder-uitstoot-door-vliegtuigen-en-schepen-eu-maatregelen-toegelicht>

Europese Raad. (2024). Fit for 55. <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/wat-is-emissiehandel#:~:text=Emissiehandel%20is%20de%20handel%20in%20rechten%20om%20broeikasgassen%20uit%20te,de%20afgelopen%20jaren%20fors%20gestegen.> Geraadpleegd: 20/05/2024.

Europol. (2009). Carbon Credit Fraud causes more than 5 billion euros damage for European Taxpayer. <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/carbon-credit-fraud-causes-more-5-billion-euros-damage-for-european-taxpayer>

Europol. (2022). *Environmental crime in times of climate change, Environmental Crime Threat Assessment*.

FAO and UNEP. (2020). The State of the World's Forests 2020. Forests, biodiversity and people. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca8642en>

Fisher M.R, Obidzinks K., Alves A.M., & Ekaputri, A.D. (2024). *Commodities and Global Climate Governance: Early Evidence From the EU Deforestation-free Regulation (EUDR)*. AsiaPacific Issues. 27 (165): 1 – 11.  
<https://www.eastwestcenter.org/publications/commodities-and-global-climate-governance-early-evidence-eu-deforestation-free>

Forest Europe. (2020). State of Europe's Forests 2020.

Greenpeace (2023, 26 juni). *De Europese Ontbossingsverordening – European Deforestation Regulation – EUDR*. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2023/06/613d2587-factsheet-eudr-final.pdf>

Hassan, Q., Abdul Hafedh, S., Mohammed, H. B., Abdulrahman, I. S., Salman, H. M., & Jaszczur, M. (2024). A review of hydrogen production from bio-energy, technologies and assessments. *Energy Harvesting and Systems*, 11(1), 20220117.  
<https://doi.org/10.1515/ehs-2022-0117>

Hassan, Q., Sameen, A. Z., & Salman, H. M. (2023). Hydrogen energy horizon: balancing opportunities and challenges. *Energy Harvesting and Systems*, 11 (1), 20220132.  
<https://doi.org/10.1515/ehs-2022-0132>

Hellemons, S. (2023). *Biobrandstoffen in beeld*. (Masterthesis Rotterdam).

ILT. (2019). *Signaalrapportage. Fraude met certificering duurzame biodiesel*. Inspectie Leefomgeving en transport. <https://www.ilent.nl/documenten/leefomgeving-en-wonen/productlabels--markeringen-en-energiemaatregelen/voertuigen-en-verkeersproducten/signaalrapportages/fraude-met-certificering-duurzame-biodiesel>

ILT-IOD & NEa. (2020). *Integrale Ketenanalyse duurzame biobrandstoffen*. Inspectie Leefomgeving en Transport – Inlichtingen en Opsporingsdienst & Nederlandse Emissieautoriteit  
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D26677&did=>

Internetconsultatie (z.j.). *Memorie van toelichting Jaarverplichting groen gas*  
<https://www.internetconsultatie.nl/groengas/b1>

Interpol. (2013). *Guide to carbon trading crime*. Lyon, France: Interpol Environmental Crime Programme.

IPCC. (2023). Sections. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 35-115, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647

Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023, 32813, nr.1283. Nadere uitwerking bijmengverplichting groen gas.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-2024, 32813, nr.1352. Aanpassingen bijmengverplichting groen gas.

Khan, N., Kalair, E., Abas, N., Kalair, A. R., & Kalair, A. (2018). Energy transition from molecules to atoms and photons. *Engineering Science and Technology, an International Journal*, 22, 185-214.  
<https://doi.org/10.1016/j.jestch.2018.05.002>

LIFE ETX. (2021). EU ETS 101 – *A beginner's guide to the EU's Emissions Trading System*. LIFE Emissions Trading Extra [https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2022/03/CMW\\_EU\\_ETS\\_101\\_guide.pdf](https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2022/03/CMW_EU_ETS_101_guide.pdf)

Lopik, S.J. (2022). Ecocide, een fair label? De terminologie van een populaire nieuwe milieu strafbaarstelling met hooggespannen verwachtingen. *Nederlands Juristenblad*, 2022/1353.  
[https://www.inview.nl/document/id7c1f3eb24c8e423b92b5ba0b816e7d15/nederlands-juristenblad-ecocide-een-fair-label?ctx=WKNL\\_CSL\\_85&tab=tekst](https://www.inview.nl/document/id7c1f3eb24c8e423b92b5ba0b816e7d15/nederlands-juristenblad-ecocide-een-fair-label?ctx=WKNL_CSL_85&tab=tekst)

Lopik, S.J. (2023) A Criminal Law Response to Climate Change: Positive Obligations under the ECHR?  
<https://strasbourgobservers.com/2023/04/04/a-criminal-law-response-to-climate-change-positive-obligations-under-the-echr/>

Lopik S.J. & S.H. Stax. (2020). Klimaatverandering en strafrecht: een verkenning, *Boom Strafbblad* 2020-3, p. 117-126

Moody's. (2024, 22 januari). Risky Business? *The seven indicators of shell company risk. Unmasking financial risks and potential corporate crimes with Moody's Shell Company Indicator*. <https://www.moody's.com/web/en/us/about/insights/data-stories/kyc-innovation-shell-company-indicator.html>

NEa. (2023). *Interventiebeleid 2024 Hernieuwbare Energie*. Nederlandse Emissieautoriteit.  
<https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/handhaving-energie-voor-vervoer/documenten/publicatie/2023/11/29/interventiebeleid-he-2024>

NEa. (2024a). *Wat is emissiehandel?* Nederlandse Emissie Autoriteit  
<https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/wat-is-emissiehandel#:~:text=Emissiehandel%20is%20de%20handel%20in%20rechten%20om%20broeikasgassen%20uit%20te,de%20afgelopen%20jaren%20fors%20gestegen>

NEa. (2024b). *Algemene en praktische informatie CBAM*. Nederlandse Emissie Autoriteit  
<https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/algemeen-cbam#:~:text=Het%20CBAM%20is%20een%20EU,een%20waterstof%20buiten%20de%20EU>

Neve, R. (Red.) (2021). *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*. Strategische Milieukamer.

Neve, R. (2023). Focus op milieumarkten: het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit. *Justitiële verkenningen*, jrg. 49, nr. 4, p. 28 – 41.



Neve, R, J. Liezen, A. Nieuwdorp, K. Redder & G. van der Zon. (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland, een inventarisatie voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012*, Deel 2. Zoetermeer: KLPD-Dienst IPOL.

OECD. (2018). *OECD Due diligence guidance for responsible business conduct*. Organisation for European Cooperation and Development.

OXFAM Novib. (2024, 6 maart). Omstreden vleesbedrijf JBS wil hoofdkwartier vestigen in Nederland. <https://www.oxfamnovib.nl/nieuws/vleesbedrijf-jbs-komt-naar-nederland>

PBL. (2023). *Klimaat- en energieverkenning 2023, Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL. (2024). *Klimaatrisico's in Nederland, de huidige stand van zaken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Sand, M., Skeie, R.B., Sandstad, M. et al. A multi-model assessment of the Global Warming Potential of hydrogen. *Commun Earth Environ* 4, 203 (2023). <https://doi.org/10.1038/s43247-023-00857-8>

Setzer J. & C. Higham. (2022). *Global trends in climate change litigation: 2022 snapshot*, London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Policy, London School of Economics and Political Science.

Spoelstra, M. (2022). *Kennisbundel transport van waterstof (draggers)*. Instituut Fysieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/06/20220302-IFV-Kennisbundel-Transport-van-waterstof.pdf>

UNODC/WWF. (2023). *Crimes that affect the environment and climate change*. United Nations Office for Drugs and Crime. [https://files.worldwildlife.org/wwfmsprod/files/Publication/file/8mie6esklg\\_Crimes\\_that\\_Affect\\_the\\_Environment\\_and\\_Climate\\_Change.pdf](https://files.worldwildlife.org/wwfmsprod/files/Publication/file/8mie6esklg_Crimes_that_Affect_the_Environment_and_Climate_Change.pdf)

Van Brederode, L. & Goemans, P. (2021). Nog steeds een onverantwoord overschot: mestfraude. In: Neve, R. (Red.), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*. Strategische Milieukamer.

Van den Berg, E.I.A.M. (1995). *De markt van misdaad en milieu*, deel 1. Den Haag: WODC.

Verordening (EU) 2021/0366 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010 (PbEU 2021, COM (2021) 706 final)

Verordening (EU) 2023/1115 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010 (PbEU 2023, L 150/206)

Zegels, J. (2024). *De schaduwzijde van zonnepanelen in Nederland*. Masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.

Zhang, L., Jia, C., Bai, F., Wang, W., An, S., Zhao, K., Li, Z., Li, J., & Sun, H. (2024). A comprehensive review of the promising clean energy carrier: Hydrogen production, transportation, storage, and utilization (HPTSU) technologies. *Fuel*, 355, 129455. <https://doi.org/10.1016/j.fuel.2023.129455>

**Bijlage bij hoofdstuk 3: overzicht van betrokken experts**

Instantie	Functie	Inventarisatie	Interview en dergelijke	Expertmeeting
ACM	Senior medewerker toezicht		●	
AFM	Beleidsmedewerker		●	●
FP	Senior beleidsmedewerker	●	●	
FP	Secretaris		●	●
FP	Senior beleidsadviseur		●	●
I&W	Jurist	●		
I&W	Senior beleidsmedewerker	●		
ILT	Programmaleider	●	●	
ILT	Inspecteur		●	
ILT	Inspecteur		●	
ILT	Medewerker internationale samenwerking		●	
ILT	Coördinerend inspecteur		●	
ILT	Inspecteur		●	
ILT	Beleidsmedewerker		●	●
ILT-IOD	Rechercheur		●	
J&V	Beleidsadviseur	●	●	
NEa	Beleidsmedewerker		●	●
NEa	Inspecteur		●	
NVWA	Coördinerend specialistisch adviseur	●	●	

**Bijlage bij hoofdstuk 3: overzicht van betrokken experts**

Instantie	Functie	Inventarisatie	Interview en dergelijke	Expertmeeting
NVWA	Coördinerend specialistisch adviseur		●	
NVWA	Senior inspecteur		●	
NVWA	Senior inspecteur		●	
Politie	Deskundigheidsmakelaar		●	
Politie	OS		●	
UL	Jurist	●	●	●
UVW	Beleidsadviseur	●		

## Meer fenomeenbeelden

Bekijk alle fenomeenbeelden op:  
[www.politie.nl/informatie/publicaties-over-georganiseerde-criminaliteit](http://www.politie.nl/informatie/publicaties-over-georganiseerde-criminaliteit)



### Colofon

**Uitgave:**

Politie, in opdracht van de Strategische Milieukamer

**Fotografie:**

Beeldbank politie, ANP

**Projectmanager:**

Alexandra van den Heerik, LO & LX

**Vormgeving:**

Vormgeving: Team Productie, Politiedienstencentrum, LO & LX.

**Informatie:**

meerinfo@politie.nl

© 2024 Politie, all rights reserved.

Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd, op geautomatiseerde wijze opgeslagen of openbaar gemaakt in enige vorm of op enigerlei wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de politie.

